



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Projektorganisation SVU 14, 16. April 2015

Schlussbericht SVU 14

Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14)



Mai 2015, www.vbs.admin.ch

Impressum

Herausgeberin:
Projektorganisation SVU 14
16. April 2015

Empfängerin:
Politische Plattform SVS

Mai 2015

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
	Einleitung	6
1	Grundlagen	7
1.1	Projektauftrag	7
1.2	Fragen der Politischen Plattform SVS	7
2	Projektorganisation / Übungsablauf	8
2.1	Organisation Projektleitung	8
2.2	Methodik / Übungsmodule / Auswertung	8
2.3	Ausgangslage / Szenario	9
2.4	Übungsablauf und Standorte	11
3	Module Pandemie	12
3.1	Ziele der Module	12
3.2	Methode / Teilnehmende / Ablauf	13
3.3	Ergebnisse der Pandemiemodule	14
3.4	Fazit aus Sicht der der Modulleitung	16
4	Modul Notlage – Bedürfnisse der Kantone	18
4.1	Ziele des Moduls	18
4.2	Methode / Teilnehmende / Ablauf	18
4.3	Ergebnisse in Bezug auf die Befähigung zur Bewältigung der Notlage	19
4.4	Fazit aus Sicht der Modulleitung	27
5	Modul Notlage – Nationale Koordination	29
5.1	Ziele des Moduls	29
5.2	Methode / Teilnehmende / Ablauf	29
5.3	Ergebnisse Nationale Koordination zur Bewältigung der Notlage	30
5.4	Kurzumfrage zur SVU 14	41
5.5	Fazit aus Sicht der Modulleitung	44
6	Partnermodul SVU 14-Armee	46
6.1	Ziele des Moduls	46
6.2	Methode / Teilnehmende / Ablauf	46
6.3	Ergebnisse / Befähigung zur Bewältigung der Notlage	47
6.4	Fazit aus Sicht der Partnermodulleitung	48
7	Partnermodul Führungsstab Polizei SVU 14 (FST P SVU 14)	50
7.1	Vorwort	51
7.2	Ziele des Moduls	51
7.3	Ablauf	51
7.4	Ergebnisse	52
7.5	Fazit aus Sicht der Partnermodulleitung	53
8	Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme (Modul IKT)	55
8.1	Ziele des Moduls	55
8.2	Erkenntnisse	55
8.3	Empfehlungen der Modulleitung	55

9	Strategische Führungsübung 2009 (SFU 09)	57
10	Antworten auf die Fragen der Politischen Plattform SVS	59
11	Empfehlungen des Übungsleiters SVU 14 zuhanden der Politischen Plattform SVS	61
	Literatur	66
	Beilagen	68
	Beilage 1 – Glossar	68
	Beilage 2 – Öffentlichkeitsarbeit und Medienecho	71
	Beilage 3 – Überprüfungsergebnisse der Grundsätze für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei der Bewältigung von Extremereignissen (Massnahme 17 IDA NOMEX)	72
	Beilage 4 – Bericht zum Modul Überprüfung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	75

Der Schlussbericht SVU 14 sowie die Kurzversion sind öffentlich und liegen in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch vor. Sie sind abrufbar unter www.vbs.admin.ch in der Rubrik Dokumentation. Es wurde aus der deutschen Version ins Französische und Italienische übersetzt. Im Text werden wenn immer möglich geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet.

Vorwort

Bund und Kantone kamen 2012 in der Politischen Plattform SVS überein, eine gemeinsame Übung durchzuführen, um den Sicherheitsverbund Schweiz einem Belastungstest zu unterziehen. Sie einigten sich auf das Szenario und legten die Ziele fest. Sowohl der Bundesrat als auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren sowie die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr stimmten dem Szenario und den Zielen zu. So konnte 17 Jahre nach der letzten Gesamtverteidigungsübung wieder eine nationale Übung stattfinden.

Ich danke allen Beteiligten, die durch ihren Einsatz in der SVU 14 dazu beigetragen haben, die Resilienz der Schweiz gegenüber Krisen und Notlagen zu stärken. Ein spezieller Dank gilt den Kantonen, die sich mit ihren kantonalen Führungsorganen beteiligten. Danken möchte ich auch der Bundeskanzlei und den Bundesdepartementen sowie den Bundesstellen, die sich im Rahmen des aktivierten Bundesstabes oder mit ihren Fachstellen einbrachten. Schliesslich haben auch Betreiber von kritischen Infrastrukturen der Strombranche, des Gesundheitswesens, der Versorgung, des Verkehrs und der Logistik wertvolles Expertenwissen eingebracht. Dadurch hat die Übung die Partnerschaft zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft gestärkt.

Das grosse Engagement in der SVU 14 zeigt das Bewusstsein, dass unsere Sicherheit vielfältigen Risiken ausgesetzt ist. Eine hochentwickelte Gesellschaft ist auch eine hochempfindliche Gesellschaft gegenüber Angriffen auf deren wichtigste Pfeiler. Wenn der Strom unterbrochen ist und eine Pandemie grassiert, wird das gesellschaftliche Leben paralysiert. Die persönliche und berufliche Bewegungsfreiheit und die Lebensqualität der Einwohnenden sinken gegen Null, weil die Lebensmittelvorräte rasch aufgebraucht sind, der öffentliche und private Verkehr zum Erliegen

kommen, die Gesundheit gefährdet ist und gleichzeitig die normale Gesundheitsversorgung kollabiert, die Wohnung nicht mehr geheizt werden kann und die Toilette versagt. Die Verantwortungsträger bei Bund und Kantonen sowie der Privatwirtschaft sind dann gefordert, die Normalität wieder herzustellen. Nur wenn die Bevölkerung überzeugt ist, dass die Behörden fähig sind, die Situation zu bewältigen, lassen sich Panik und Chaos vermeiden. Mit solchen Übungen sollen die Verantwortungsträger und Krisenorgane auf schwierige Entscheidungssituationen vorbereitet werden.

In einer Krise nationalen Ausmasses bewahren Bund, Kantone und Gemeinden ihre Verantwortlichkeiten und Kompetenzen. Somit fordern die strategischen Herausforderungen alle Staatsebenen heraus. Sie müssen sich koordinieren, denn ihre Entscheidungen müssen komplementär sein und dürfen sich nicht widersprechen. Nur wenn sie abgestimmt sind, wird die Bewältigung der nationalen Krise gelingen. Diese Kultur des gegenseitigen Vertrauens und der gemeinsamen Problemlösung muss bereits in der normalen Lage aufgebaut werden.

Ebenso wichtig ist es, die Lücken, welche die SVU 14 in den Stabsstrukturen, der Lageaufbereitung und Lagedarstellung sowie bei den Koordinationsgremien aufgezeigt hat, jetzt umgehend zu schliessen.

Das gemeinsame Üben ist im Interesse aller und gehört zum Kerngehalt des Sicherheitsverbunds Schweiz. Eine tatsächliche Krise würde diesen Verbund auf die Probe stellen: Sorgen wir mit weiteren Sicherheitsverbundsübungen dafür, dass sowohl der Bund als auch die Kantone und beide zusammen einen realen Härtetest bestehen.

Staatsrat Norman Gobbi
Vorsitzender der Politischen Plattform SVS

Einleitung

Die Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) sollte aufzeigen, ob der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) gleichzeitig zwei bis drei grosse Ereignisse bewältigen und dazu internationale Unterstützung wirkungsvoll koordinieren kann.

Die Übung setzte sich mit dem Szenario Stromausfall und langandauernde Strommangellage überlagert von einer Grippepandemie auseinander. Diese drei Ereignisse bildeten die komplexe Notlage.

Der Schlussbericht zeigt die Grundlagen und die wichtigsten Erkenntnisse aus der Übung auf. Er beantwortet Fragen der Politischen Plattform SVS und schliesst mit Empfehlungen des Übungsleiters ab.

Allgemein erwies sich, dass bei Bundesstellen, in den Kantonen sowie bei weiteren involvierten Stellen bereits heute umfangreiche Vorbereitungen getroffen worden sind, um eine Krise erfolgreich bewältigen zu können. Die intensiven Auseinandersetzungen mit den Themen der SVU 14 haben aber auch gezeigt, wo es Handlungsbedarf gibt und welche Massnahmen sich aufdrängen, um die Resilienz zu verbessern.

Rückmeldungen seitens der TeilnehmerInnen sowie viele Diskussionen und die Besuche der Übungsleitung in den Kantonen bestätigten, dass erfreulicherweise bereits während der Übung verschiedene Massnahmen zur Schliessung von Lücken geplant oder gar eingeleitet worden sind.

Im Bericht werden ebenfalls offene Fragen und eine Vielzahl von Ideen und Vorschlägen der Teilnehmenden aufgezeigt. Gleichzeitig wird auch die Unterschiedlichkeit der Auffassungen sichtbar. Gerade diese gilt es in der Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

In der Vergangenheit hatten sich Bund und Kantone zumeist nur mit lokalen oder regionalen Ereignissen auseinanderzusetzen, nicht aber mit der Bewältigung einer nationalen Notlage. Um eine solche, wie sie im Szenario der SVU 14 dargestellt wurde, bewältigen zu können, ist der koordinierte Einsatz aller Partner und sämtlicher Mittel nötig. Diese enge, wichtige Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Dritten zur gemeinsamen Bewältigung einer nationalen Notlage gilt es in den kommenden Übungen weiter zu schulen und zu trainieren.

Der nächste und entscheidende Schritt wird nun die Umsetzung der als notwendig erkannten Massnahmen sein. Diese muss systematisch begleitet werden. Ein entsprechendes Monitoring und Reporting sind dabei unabdingbar.

Die Übungsleitung dankt den Mitgliedern der Politischen Plattform SVS sowie des Steuerungsausschusses für die Unterstützung sowie allen involvierten VertreterInnen von Bund, Kantonen und Dritten für die sehr konstruktive Zusammenarbeit.

Toni Frisch
Projekt- und Übungsleiter SVU 14

1 Grundlagen

1.1 Projektauftrag

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (SIPOL B 2010) haben die Kantone und der Bund das Konzept Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) als Mittel zur Bewältigung von Ereignissen nationaler Bedeutung beschrieben. Gleichzeitig wurden Übungen als wirkungsvolles Instrument zur Entwicklung und Überprüfung von Organisationen sowie deren Abläufen erkannt.

Mit der SVU 14 sollte die Leistungsfähigkeit des SVS mit einer nationalen Übung überprüft werden. Die Politische Plattform SVS erteilte dazu den Projektauftrag am 29. Juni 2011 und ergänzte diesen mit Handlungsrichtlinien am 20. Januar 2013.

Die Politische Plattform SVS war sowohl Auftraggeberin als auch Aufsicht in der SVU 14 in strategischen Belangen. Der Steuerungsausschuss SVS nahm die operative Aufsicht wahr. Die SVU 14 wurde mit der Projektorganisation SVU 14 geplant, organisiert, durchgeführt und ausgewertet.

Das Übungskonzept sah vor, dass Partner des SVS eigene Module durchführen konnten. Das Szenario und das Programm der SVU 14 bildeten dabei den Rahmen. Vorbereitung und Durchführung erfolgten eigenständig. Ergebnisse dieser Module sind im Schlussbericht und in der Kurzversion mitberücksichtigt.

1.2 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;

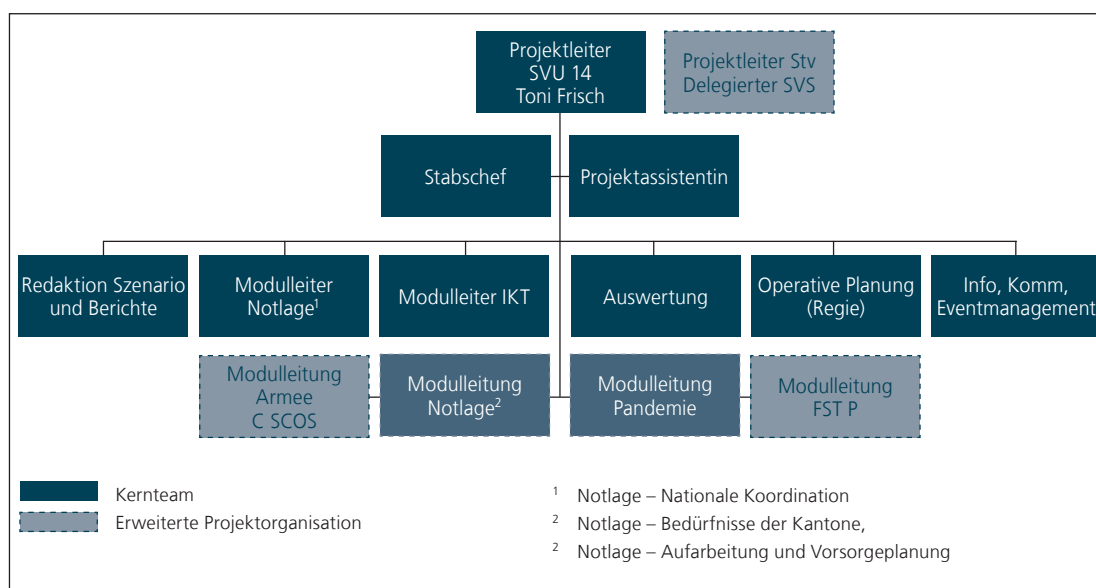
... die Verantwortlichkeiten für Massnahmen, Miteinsatz, Information und Kommunikation in Krisen festgelegt und zielführend sind.

2 Projektorganisation / Übungsablauf

2.1 Organisation Projektleitung

Die Projektleitung konstituierte sich gemäss untenstehendem Organigramm und verfügte über 8-10 ständige Teilzeit-/Mitarbeitende. Die Projektleitung war gleichzeitig Übungsleitung. Die Bundesämter für Bevölkerungsschutz (BABS) und Gesundheit (BAG)

stellten zusätzlich Teilzeitmitarbeitende (Modulleiter, Coaches, BeobachterInnen) für die Module Notlage und Pandemie zur Verfügung. Das Projektleitungsteam war administrativ dem Bereich Sicherheitspolitik des Generalsekretariats VBS angegliedert und arbeitete in Bern.



Grafik 1: Organigramm der Übungsleitung SVU 14
Stand 2014

2.2 Methodik / Übungsmodule / Auswertung

Vor dem Hintergrund, dass die SVU 14 ressourcenschonend zu erfolgen hatte, wurde auf eine animierte Stabsrahmenübung oder Stabsübung mit Prüfungscharakter verzichtet. Teilnahme und Arbeitsaufwand wurden den Übenden überlassen. Die Übungsleitung definierte nur den Übungsrahmen und gestaltete Module, welche die Übenden belegen konnten.

Als Konsequenz kam eine Methode bestehend aus Planüberprüfung und Planbesprechung zur Anwendung. Dieser Übungsart lag ein Szenario (Allgemeine Lage) zu Grunde, das theoretisch durchzuspielen war.

Abgeleitet von den Fragen der Politischen Plattform und der gewählten Methode wurde die SVU 14 modular konzipiert. Unter Modulen wurden dabei meist einzelne Anlässe von ein bis zwei Tagen Dauer verstanden, in denen bestimmte Aspekte thematischer Schwergewichte und/oder ausgewählte Themen des SVS diskutiert wurden.

Die Module hiessen:

- Pandemiemodul 1 Überprüfung Nationaler Pandemieplan;
- Pandemiemodul 2 Umsetzung der kantonalen Pandemiepläne;
- Notlage - Bedürfnisse der Kantone;
- Notlage - Nationale Koordination;
- Notlage - Aufarbeitung und Vorsorgeplanung*;
- Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme (IKT).

**Dieses Modul wurde in der Eigenverantwortung der Kantone durchgeführt und ist nicht Gegenstand des Schlussberichts SVU 14.*

Die Module der SVS-Partner hiessen:

- SVU 14-Armee;
- Führungsstab Polizei SVU 14 (Pilotprojekt).

Die Auswertungsmethode glich in vielem einem Evaluationsprozess. Die Politische Plattform, der Steuerungsausschuss und die Geschäftsstelle SVS gaben

Themen und Fragestellungen vor, die Übungsleitung definierte daraufhin Kriterien, Indikatoren und Standards.

Allgemein akzeptierte Vergleichsgrössen für alle Beurteilungsbereiche lagen nicht vor. Das fachliche und methodische/lösungsorientierte Vorgehen der Übenden wurde von Coach- und Beobachterteams erfasst. Diese bereiteten Informationen sowie ihre persönlichen Eindrücke für die Übungsleitung auf, ergänzend zur Selbsteinschätzung der Übenden.

2.3 Ausgangslage / Szenario

Das Szenario der SVU 14 orientierte sich am Risikobericht 2012 (Katastrophen und Notlagen Schweiz, BABS). Dort wurden Pandemien und ein Ausfall der Stromversorgung als grösste Risiken für die Schweiz in Bezug auf die Kombination von Schadensausmass und Eintrittswahrscheinlichkeit festgestellt. Die Szenariowahl ging auf Entscheide der Politischen Plattform SVS vom 22. November 2012 und einen Bundesratsbeschluss vom 23. Januar 2013 zurück.

Die Entwicklung des Szenarios wurde unterstützt durch:

- die Bundesämter für Strassen (ASTRA), Bevölkerungsschutz (BABS), Gesundheit (BAG), Kommunikation (BAKOM), Verkehr (BAV), Zivilluftfahrt (BAZL), Energie (BFE) und wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) sowie die Bundeskanzlei (BK), den Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Oberzolldirektion (OZD), den Bundesstab ABCN (BST ABCN), die Höhere Kadernausbildung der Armee/Stabschef Operative Schulung (HKA/SCOS), die Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall (KOVE), den Koordinierten Sanitätsdienst/das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (KSD/SANKO);
- die Kantone (mit ihren besonderen Lagen);
- Wirtschaftsvertreter der Coop-Genossenschaft, des Migros-Genossenschaftsbundes, der Organisation für Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL), Postauto Schweiz AG, SBB AG, Schweizerische Post AG und von Swissgrid;
- die Union Schweizerischer Kurzwellen-Amateure;
- Fachexperten zu den Themen Pandemie, Psychiatrie, Psychologie, Recht.

Das Szenario, Allgemeine Lage genannt, schildert den Zustand in der Schweiz während einer Strommangellage und einer Influenza-Pandemie: Ein länger dauerndes, grossflächiges Stromversorgungsproblem, überlagert von einer Grippepandemie, führt zu einer komplexen Notlage in der Schweiz.

Anhand von sieben Bereichen (7 Schwergewichte SVU 14) wird beschrieben, wie die Gesellschaft von der Notlage betroffen ist. Zum einen sind dies die Themenbereiche Mobilität, öffentliche Sicherheit, Versorgung/Entsorgung und Gesundheit, zum anderen die Führungsbereiche Koordination/Führung, Information/Kommunikation und Ressourcenmanagement.

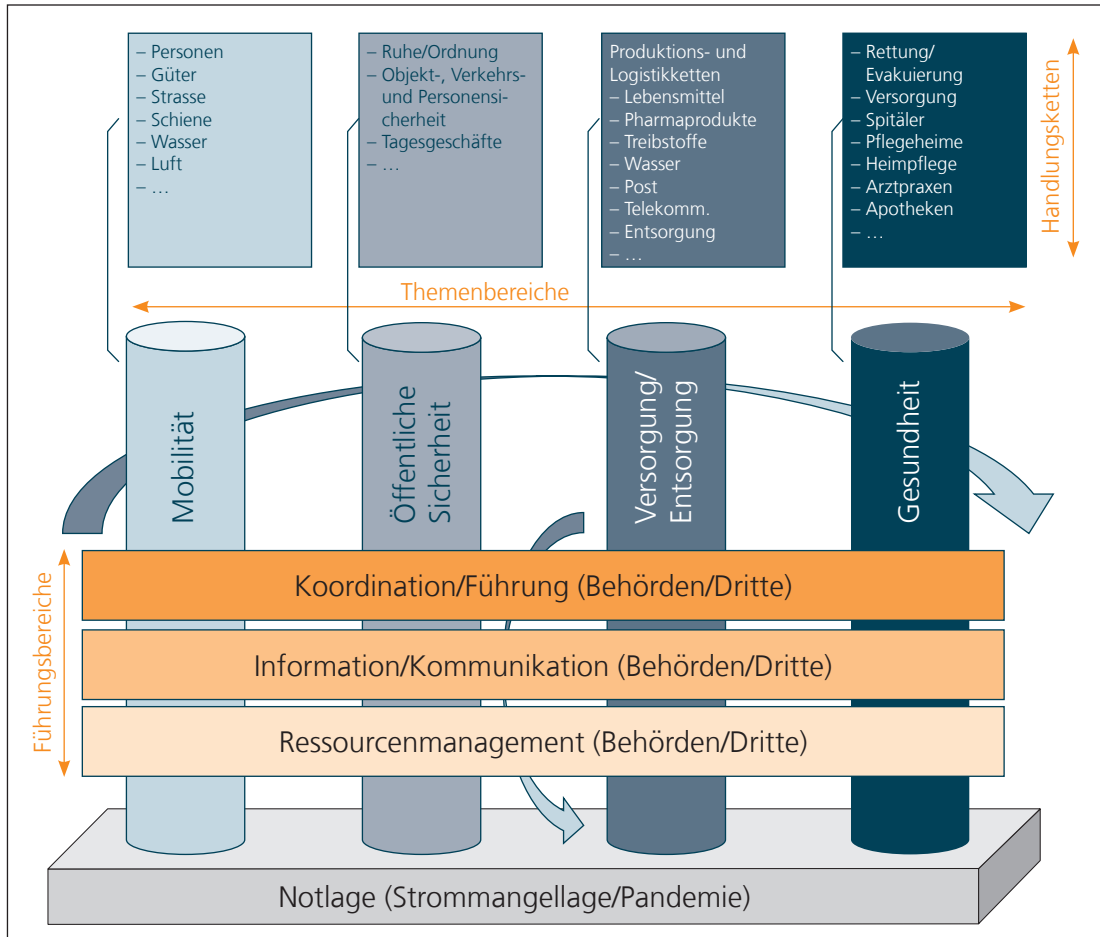
Die Führungsbereiche ziehen sich durch alle Themenbereiche hindurch. Die Bereiche sind voneinander abhängig (Grafik 2).

Die Allgemeine Lage wurde ausschliesslich für den Gebrauch in den Modulen Notlage der SVU 14 entwickelt: Sie war fiktiv, aber plausibel und möglich; sie basierte auf umfangreichen Recherchen und diversen Studien zu Strommangellage und Stromausfall.

Die Themen- und Führungsbereiche sowie die Handlungsketten wurden ausführlich beschrieben. Der Detaillierungsgrad ermöglichte eine umfassende Lagebeurteilung.

Umriss des Szenarios

Ab Mitte September 2014 ist der Strom in Westeuropa und der Schweiz wegen eines Cyber-Angriffs nur noch teilweise verfügbar. Bis ins kommende Jahr muss die Schweiz mit einem reduzierten Stromangebot (70%) zurechtkommen. Das Stromangebot ist zu Beginn zufällig, nicht gesteuert und variiert sowohl zeitlich als auch geografisch. Später, am 20. Oktober, tritt die Verordnung über die Elektrizitätsbewirtschaftung (VEB) in Kraft, womit eine Phase der Stromkontingentierung beginnt. Systeme werden jedoch überbeansprucht, woraufhin Ende Oktober der Strom während 48 Stunden komplett ausfällt. In den darauffolgenden Monaten ist das Stromangebot weiterhin eingeschränkt und kontingentiert. Eine überlagernde Pandemiewelle verschärft die Situation. Ihr Höhepunkt wird in der Schweiz für November 2014 prognostiziert. Es muss insgesamt mit 25% Erkrankten und 8000 Todesopfern landesweit gerechnet werden. All dies führt zu einer komplexen, monatelangen nationalen Notlage.



Grafik 2: Die 7 Schwergewichte SVU 14

Unsere Gesellschaft und Wirtschaft sind so stark stromabhängig, dass sie eine Strommangellage schnell und verheerend treffen würde. Interdependenzen und Domino-Effekte sind ein Grund dafür. Fällt der Strom über längere Zeit immer wieder für Stunden aus, ist der Lebensnerv der Gesellschaft massiv getroffen. Ein geregeltes Leben findet nicht mehr statt. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Lebensmittelversorgung, Gesundheit, Unterkunft), Sicherheit, Arbeit, Einkünfte und Psyche leiden darunter.

Die komplexe Notlage ergibt sich, weil es durch den langandauernden Strommangel, den Stromausfall und die Grippepandemie zu starker Beeinträchtigung der kritischen Infrastrukturen und den abhängigen Bereichen Mobilität (Strasse, Schiene, Schiff, Luft), Versorgung und Entsorgung (Logistik, Nahrung, Bargeld, Betriebsstoffe, Medikamente, Post, Telekommunikation/Information und Kommunikationstech-

nik, Wasser- und Abwassersysteme, Heizsysteme, Abfälle wie Spital-/Chemieabfälle etc.) und Gesundheitswesen (Spitäler, Arztpraxen, Drogerien, Heime etc.) kommt, was letztlich die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

Wird in diesem Schlussbericht von komplexer Notlage gesprochen, sind immer die sich überlagernden Auswirkungen der Strommangellage, des Stromausfalls und der Grippepandemie gemeint. Im Verlauf der Übung hat sich allerdings gezeigt, dass die Strommangellage weit grösseren Schaden anrichtet, als der Stromausfall oder die Pandemie an sich (diese haben vor allem verstärkenden Charakter). Bereits eine mehrtägige Strommangellage würde zu einer Notlage führen. Insofern ist es nachvollziehbar, dass sich mehr Argumente und Aussagen, sowohl der Übenenden als auch der Autoren dieses Schlussberichtes, auf die Strommangellage beziehen als auf den Stromausfall oder die Pandemie.

2.4 Übungsablauf und Standorte

Phase	Handlung	Wann	Wo
Initialisierung	Projektauftrag	Ende Juni 2011	
Voranalyse	Grobkonzept	Ende 2011	
Konzept	Detaillkonzepte	Ende 2012	
	Projekthandbuch	Ende 2012	
Realisierung	Übungsunterlagen	Ab Januar 2014	
	Modul IKT	Fragmentiert Nov. 2013 - Nov. 2014	
	Eröffnungsanlass	4. März 2014	Fribourg
	Pandemie-Seminar	24. Juni 2014	Suhr
	Modul Pandemie 1 (Überprüfung Nationaler Pandemieplan)	4. November 2014	Bern
	Modul Notlage – Bedürfnisse der Kantone	4.–5. November 2014	an Standorten der Kantone; in Schwarzen- burg (Regie)
	Modul Notlage – Nationale Koordination	12.–13. November 2014	Bern
	Modul Pandemie 2 (Umsetzung der kantonalen Pandemiepläne)	19. oder 20. November 2014	an Standorten der Kantone; in Schwarzen- burg (Regie)
	Modul Notlage – Aufarbeitung und Vorsorgeplanung	18.-20. November 2014	an Standorten der Kantone
	Abschluss	Schlussanlass	21. November 2014
Schlussbericht		Ende Mai 2015	
Projektbericht		Ende Juni 2015	

Tabella 1: Phasen, Handlungen, Termine

3 Module Pandemie

Die Module Pandemie waren grundsätzlich eigenständige Module.

Die Projektorganisation SVU 14 war in der Modulleitung Pandemie vertreten, ebenso war die Modulleitung Pandemie Teil der erweiterten Projektorganisation SVU 14.

Die Module Pandemie hatten eigene Ziele und Fragestellungen. Die Auswirkungen der Pandemie dienten den Modulen Notlage allerdings als Eskalationselement. Bei den Modulen Pandemie gab es keine Strommangellage und die Stromversorgung war nicht eingeschränkt. Dies sollte ermöglichen, den Influenza-Pandemieplan Schweiz 2013 in der normalen und in der besonderen Lage zu testen. Die Verantwortung für die Organisation, Durchführung und Auswertung der Übung lag beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS mit Unterstützung des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Die Übungsleitung SVU 14 kommentiert das Modul nur punktuell.

Autorschaft: Modulleitung Pandemie; Redaktionelle Überarbeitung: Übungsleitung SVU 14

3.1 Ziele der Module

Die zwei Module Pandemie dienten der Überprüfung von Vorbereitung und Bewältigung einer Grippepandemie in den Bereichen Führung und Koordination. Die dazu relevanten Aspekte sind unter anderem im Influenza-Pandemieplan Schweiz beschrieben. Auf Bundesebene wurden das Funktionieren und Zusammenarbeiten der Krisenorganisationen in der Bundesverwaltung überprüft.

Die Hauptziele der Module waren die Überprüfung der Handlungsfähigkeit aller involvierten Stellen auf Bundes- und Kantonebene, deren prozessbezogene Koordination und das Identifizieren von Optimierungsmassnahmen.

Folgende Prozesse wurden überprüft und trainiert:

- die Übernahme des Vorsitzes des Bundesstabes (BST) ABCN durch den Direktor BAG;
- die Umsetzung des nationalen Pandemieplans hinsichtlich Führung, Koordination und Steuerung auf Bundes- und Kantonebene;
- die stufengerechte Bearbeitung der Information und Kommunikation;
- die Koordination der Aktivitäten zwischen den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung.

Ziele für den Bundesstab ABCN

- Entwicklung einer geeigneten Aufbau- und Ablauforganisation für die Bewältigung einer Influenza-Pandemie;
- der BST ABCN koordiniert auf der Basis der Startstrategie Pandemie die Massnahmen des Bundes und stellt bei Bedarf die notwendigen Anträge an den Bundesrat;
- Anpassung der Startstrategie Pandemie bei Bedarf;

- Beurteilung der Gesamtlage und Vernetzung mit dem Fachverbund Biologie/Gesundheit (Krisenstab BAG) sowie dem Fachverbund Sanität (Koordinierter Sanitätsdienst KSD/Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium SANKO);
- Kommunikation im Führungsverbund mit den Kantonen (KFO/KFS).

Ziele für das Bundesamt für Gesundheit

- Üben des Übergangs von der Bewältigung innerhalb der Strukturen und Prozesse des Tagesgeschäfts bis zum Hochfahren der ganzen Krisenorganisation;
- Einbezug der relevanten Partner und Diskussion bzw. Einleitung der nötigen Massnahmen;
- Prüfen, ob aus der H1N1-Krise (Schweinegrippe) die Lehren gezogen und entsprechende Verbesserungen umgesetzt wurden.

Beim Aufbau des Krisenstabs BAG sollten folgende Prozesse trainiert werden:

- Einberufung der Krisenorganisation;
- Vorgehen zur Priorisierung der Aufgaben;
- Verzichtsplanning wie im Business Continuity Management (BCM) BAG beschrieben;
- Überprüfung der Stabsarbeit im Krisenstab BAG und der Prozesse gemäss Krisenhandbuch BAG;
- Überprüfen der internen Kommunikationswege und der Kommunikationsschnittstellen zur Amtsleitung, zum Generalsekretariat EDI und zum BST ABCN;
- Beurteilung der Fachlage Biologie/Gesundheit.

Ziele für den Koordinierten Sanitätsdienst KSD und das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium SANKO

- Alarmierung SANKO überprüfen und Hochfahren im SANKO-Führungsraum einüben;
- Anleitungen/Empfehlungen an die Kantone für Spitäler zur vorsorglichen systematischen Reorganisationsplanung für Kapazitätsanpassungen, vorgelagerte Triage-Zentren und Patienten-Transfer;
- Beurteilung, Aufarbeitung, Darstellung und Versand der Fachlage Sanität;
- Ressourcenmanagement/Monitoring der sanitätsdienstlichen Tätigkeiten;
- überkantonale Koordination in der sanitätsdienstlichen Versorgung definieren und Empfehlungen für die Kantone verfassen.

Ziele für die kantonalen Führungsorganisationen und für das Gesundheitswesen

- Überprüfung der Schnittstellen zum BAG;
- Überprüfung der Führungsorganisationen;
- Überprüfung der Schnittstellen zu den Führungsorganen;
- Überprüfung der kantonalen Influenza-Pandemiepläne und Abläufe;
- Koordination der Kommunikationskanäle in den Kantonen und zu den Bundesstellen;
- Klärung der Verantwortlichkeiten;
- Überprüfung der Pandemievorbereitungen gemäss Checkliste BAG im Influenza-Pandemieplan Schweiz, S. 112, und den kantonalen Vorgaben;
- Entscheidungsfindung bei aussergewöhnlichen Ereignissen;
- Klärung der Führungsprozesse während einer Grippepandemie.

3.2 Methode / Teilnehmende / Ablauf

Methode

Szenario-Skizze: Ein neues Grippevirus (Subtyp HxNy), das erstmals in Zentralasien nachgewiesen werden konnte, breitet sich in acht Wochen weltweit aus. Das Virus überträgt sich von Mensch zu Mensch und weist im Vergleich zu Pandemien der letzten Jahrzehnte eine deutlich höhere Letalitätsrate auf.

Das Pandemiemodul 1 bezieht sich im Szenario auf den Juli 2014. Zu diesem Zeitpunkt bereitet sich die Schweiz auf die Pandemie vor, es gibt aber noch keinen Fall in der Schweiz.

Das Pandemiemodul 2 bezieht sich im Szenario auf den November 2014; die Schweiz verzeichnet Tausende von bestätigten Fällen und viele Todesfälle. Der Beginn der Impfstoffauslieferung ist per 19. November 2014 geplant.

Um den Ablauf des Pandemiemoduls 1 möglichst realistisch zu gestalten, wurde die Phase vor der ersten Sitzung des Bundesstabes simuliert. Diese Simulation umfasste Situationsberichte des BAG, das Protokoll des Ausschusses BST ABCN sowie Produkte aus den koordinierten Bereichen Sanität und Verkehr. Die Produkte wurden mit den Partnern abgesprochen und bereits vor der Übung mit einem realistischen zeitlichen Vorlauf eingespielt.

Die Grundlagen zur Integration des Sonderstabs Pandemie (SOPA) in den BST ABCN wurden gemeinsam vom BABS und BAG geschaffen und vom Bundesstab genehmigt. Diese Integration wurde für die Übung unterbrochen, damit nicht gleichzeitig Entwicklung und Übung stattfanden. Nach der Sicherheitsverbandsübung 2014 sollen diese Arbeiten mit Einbezug der Erkenntnisse aus der Übung fortgesetzt werden.

Teilnehmende

Pandemiemodul 1:

- BST ABCN, Leitung Direktor BAG;
- KSD SANKO.

Die Krisenorganisation BAG konnte wegen der Ebola-Entwicklung nicht üben. Hingegen wurden Produkte aus der Krisenorganisation BAG erstellt und dem BST ABCN zur Verfügung gestellt.

Pandemiemodul 2:

- Kantonsärzte/-ärztinnen;
- Kantonsapotheker/-innen;
- Teile kantonalen Führungsstäbe;
- Gesundheitswesen der Kantone mit den entsprechenden Führungsgremien. Teilnehmende Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, FR, GR, NE, NW, SG, SO, SZ, VD, ZG, ZH.

Ablauf

Der Bundesrat beschloss am 6. Mai 2009, bis 2014 eine Pandemieübung durchzuführen. Aufgrund verschiedener Anträge wurde im Jahr 2011 entschieden, die Pandemieübung in die Sicherheitsverbandsübung 2014 zu integrieren. Damit sollten der Vorbereitungsaufwand reduziert und Synergien genutzt werden. Unter anderem sollten Pandemieauswirkungen im Szenario der Module Notlage als realistisches Eskalationselement dienen.

Die Vorbereitungen stützten sich auf den Influenza-Pandemieplan Schweiz des BAG. Viele Kantonsärzte und der Vorsitzende der Kantonsärztereinigung

beteiligten sich an den Vorbereitungen und nutzten die Gelegenheit, die kantonalen Pandemiepläne anzupassen und weiterzubearbeiten.

Bundesratsbeschluss zur Durchführung einer Pandemieübung	6. Mai 2009
Projektauftrag des Direktors BABS	31. August 2011
Entscheid der Direktoren BABS und BAG, die Pandemieübung in die SVU 14 zu integrieren	25. November 2011
Anpassung der Projektplanung und Synchronisation mit der SVU 14	30. April 2012
Genehmigung des Detailkonzeptes durch den Direktor BABS und den Projektleiter der SVU 14	30. April 2013
Durchführung des Pandemieseminars zur Vorbereitung	24. Juni 2014
Durchführung des Pandemiemoduls 1 mit dem BST ABCN und dem SANKO (Die erste Sitzung des BST ABCN fand in der Konfiguration für eine Influenza-Pandemie statt. Parallel dazu tagte das sanitätsdienstliche Koordinationsgremium SANKO)	4. November 2014
Durchführung des Pandemiemoduls 2 mit 15 Kantonen	19./20. November 2014

Tabelle 2: Ablauf Module Pandemie

3.3 Ergebnisse der Pandemiemodule

3.3.1 Pandemiemodul 1

Die im Nationalen Influenza-Pandemieplan beschriebenen Prozesse im Bereich Führung, Koordination und Steuerung wurden überprüft:

- eine Problemerkennung zur aktuellen Lage liegt vor;
- ein stufengerechter Massnahmenkatalog wurde erarbeitet;
- die in den Modulzielen genannten Schnittstellen und Zuständigkeiten wurden geklärt;
- die Bedürfnisse der wichtigsten Stellen wurden erkannt und formuliert;
- die Konsolidierungsphase des BST ABCN ist geregelt.

3.3.2 Pandemiemodul 2

- kantonale Pandemiepläne sind überprüft;
- Prozesse, die im Projekt Versorgung mit Impfstoffen im Influenza-Pandemiefall beschrieben wurden, sind validiert;
- Massnahmenkataloge sind formuliert;
- die in den Modulzielen genannten Schnittstellen sind geklärt;
- Zuständigkeiten sind geklärt und geregelt;
- der Optimierungsbedarf bezüglich Kommunikation ist definiert.

3.3.3 Erkenntnisse des Bundesstab ABCN

Gesundheits- und gesellschaftspolitische Herausforderungen müssen im Verbund bewältigt werden. Gegen aussen soll Sicherheit vermittelt und Vertrauen aufgebaut werden. Dazu kann der BST ABCN einen wichtigen Beitrag leisten. Die Übung zeigte, dass der BST ABCN in der frühen Phase einer Grippepandemie ein geeignetes Organ für die Koordination ist.

Das Pandemiemodul bot Gelegenheit, das erste Mal in der Zusammensetzung des BST ABCN gemäss Startstrategie Pandemie zu tagen. Die Mitglieder des ehemaligen Sonderstabs Pandemie (SOPA) erhielten einen Einblick, wie der BST ABCN arbeitet. Der BST ABCN liegt mit seinen Bestrebungen richtig, künftig eine flexiblere, ereignisorientiertere Aufstellung vorzunehmen, wie dies in der ABCN-Einsatzverordnung auch grundsätzlich vorgesehen ist.

Eine wichtige Rolle spielt die Kommunikation. Hierbei gilt es insbesondere, die Prozesse der Kommunikation des BST ABCN über den Führungs- bzw. Fachverbund mit den Kantonen zu überprüfen.

Der BST ABCN muss sich besonders auf die übergeordneten Aufgaben fokussieren. Die Zuständigkeiten der Akteure bleiben grundsätzlich auch in der Krise erhalten.

Grundlage für die Sicherstellung des Betriebs in der Bundesverwaltung ist ein funktionierendes BCM (Business Continuity Management) in den Ämtern. Hier herrschen gewisse Defizite.

3.3.4 Erkenntnisse des Bundesamtes für Gesundheit

Die Erkenntnisse des Bundesamtes für Gesundheit beziehen sich auf die erste Sitzung des BST ABCN in der Influenza-Pandemie-Konfiguration und die kantonalen Pandemieübungen. Das Funktionieren der Krisenorganisation BAG konnte nicht überprüft werden, da diese wegen den Ebola-Ereignissen für eine Übung nicht zur Verfügung stand.

Die Überführung des Sonderstabs Pandemie in den BST ABCN war erfolgreich. Der BST ABCN eignet sich für die Bewältigung einer Grippepandemie. Der Optimierungsbedarf wurde erkannt und die Umsetzung wird angegangen (z.B. Anpassungen in der Zusammensetzung).

Im Bereich Pandemie sind weitere Übungen notwendig, vor allem, um die Schnittstellen Bund – Kantone zu klären. Besonders die Prozesse in der Kommunikation und Führung sind zu überprüfen.

Die Übung in den Kantonen hat gezeigt, dass die kantonalen Influenza-Pandemiepläne noch nicht ganz dem nationalen Pandemieplan angepasst wurden. Die unterschiedlichen Rückmeldungen deckten teilweise auch mangelnde Kenntnisse der wichtigsten Unterlagen auf (u.a. Influenza-Pandemieplan Schweiz 2013, Bericht zum Projekt Versorgung mit Impfstoffen im Pandemiefall).

3.3.5 Erkenntnisse des KSD/SANKO

Der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) und damit auch das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) kommen dann zum Einsatz, wenn die Kantone und die Konkordate die bestehende Lage nicht mehr bewältigen können.

Im Workshop in der ersten Übungswoche identifizierten die SANKO-Vertretenden Themenfelder, zu denen Begehren der Kantone an den KSD bzw. das SANKO im Ereignisfall gestellt werden könnten.

In der Übung betraf dies Aufgabenfelder an sanitätsdienstlichen Leistungen aus den folgenden Themenbereichen, die interkantonal oder international koordiniert werden müssten:

- Logistik (Verteilung von Impfstoff, Beschaffung von Schutzmaterial, Versorgung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten, Blut und Blutprodukten);
- Kapazitätsabklärung (Spitalbetten, Pflegeplätze, medizinisches und pflegerisches Personal, Triage/Zuteilung aller Versorgungsstufen, Konzentration ambulanter Dienstleistungen);
- Anleitung zur Selbst-/Nachbarschaftshilfe (Bevölkerung, Patientenbetreuung durch Laien, Medizinalpersonal);
- Aufrechterhaltung der Patientenversorgung (Medikamentenverteilung zu den Spitälern, Transport von Patienten/Evakuierung von Spitälern, Probleme in Alters- und Pflegeheimen).

Zu den aufgeführten Themen kamen die antizipierten Problemstellungen Kommunikation (Task Force, Plattform für KSD-Partner) und Kinder (selber erkrankt, Eltern erkrankt) dazu.

Das Pandemiemodul 1 der SVU 14 zeigte, dass das SANKO als Gremium funktioniert und als Schaltstelle zwischen dem BAG und den Kantonen wichtig ist.

Die Bewältigung der Szenarien Strommangellage und Pandemie im Sicherheitsverbund ist dann am effektivsten, wenn man sich für die Vorbereitung, Koordination der Bedürfnisse und Koordination der Umsetzung auf bestehende Organisationen abstützen kann, die im Tagesgeschäft involviert sind. Der KSD als System hat Vorteile, weil er etabliert ist.

3.3.6 Erkenntnisse der Vertreter des kantonalen Gesundheitswesens

Das Pandemiemodul ermöglichte, die Entwürfe der kantonalen Pandemiepläne mit einem breiten Kreis von betroffenen Personen, Ämtern und Institutionen abzusprechen.

An den kantonalen Auswertungen wurden Rückmeldungen zu den drei Hauptzielen des Pandemiemoduls erfragt: Umsetzung des nationalen Pandemieplans hinsichtlich Führung, Koordination und Organisation; Koordination innerhalb und zwischen den Kantonen sowie weiteren Partnern in ausgewählten Bereichen; Kommunikation auf kantonaler Ebene unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundes.

Bezüglich Führung, Koordination und Organisation wurde festgestellt, dass auf Bundesebene verschiedene koordinierende Gremien existieren, deren Aufgaben und Zuständigkeiten aber nicht abschliessend geklärt sind. Die Qualität der Koordination im Kanton wird sehr unterschiedlich beurteilt. Für die Finalisierung der kantonalen Vorsorgeplanungen ist es nun wichtig, dass die erkannten Bedürfnisse bearbeitet und auf allen Stufen koordiniert werden.

Im Bereich Kommunikation auf kantonalen Ebene gilt es ebenfalls, Lücken zu schliessen. Weiter wurde festgehalten, dass Anpassungen in den kantonalen Gesetzen notwendig werden, um vorgesehene Massnahmen umsetzen zu können.

Es wurde mehrfach bemängelt, dass der Informationsfluss von den Bundesstellen zu den Kantonen nicht vollständig geklärt ist. Unklar ist nach wie vor, welche Informationen über die Führungs- bzw. die Fachschiene fliessen.

Den Kantonen wurden für die optionale Bearbeitung zehn Fallbeispiele zu folgenden Themen zur Verfügung gestellt: Führungsverantwortung und Zuständigkeiten im Kanton; Spitäler und Heime (Kapazität und Betrieb); Impfung (unvorhergesehene Verknappung des Impfstoffs, geplante Kanäle für Impfung etc.); Schulschliessungen; Veranstaltungsverbote; Business Continuity Management in kantonalen Behörden und Verwaltungen sowie Fragen und Probleme der Gemeinden.

Die Kantone bearbeiteten aber auch selbst gewählte Teilaspekte. Summarisch seien folgende Erkenntnisse und Rückmeldungen erwähnt:

In den teilnehmenden Kantonen wurden in den letzten Jahren mehr oder weniger ausführliche Pandemiepläne und andere pandemiebezogene Dokumente erstellt, auf die in dieser Übung oder in einer wirklichen Pandemie zurückgegriffen werden konnte bzw. kann. Es zeigte sich in der Übung, dass die Dokumente zum Teil aktuell sind, zum Teil aber dem Influenza-Pandemieplan Schweiz von 2013 oder weiteren Papieren des Bundes (Projekt Versorgung mit Impfstoffen im Pandemiefall (VIP), u.a.) noch angepasst werden müssen.

Die bei der Bearbeitung der Fallbeispiele erstellten Unterlagen sind im Allgemeinen gut nachvollziehbar. Die Ergebnisse bestätigten oft die bestehenden Vor-

arbeiten, gaben aber auch Hinweise, wo weiterer Handlungsbedarf besteht und welche offenen Fragen, unklare Prozesse und Zuständigkeiten geklärt werden müssen.

Im Kontext der Hauptziele, der Antworten zu den Fallbeispielen und der Kurzberichte wurden neben inner- und interkantonalen Themen auch Fragen und Erwartungen an den Bund angesprochen. Mehrfach genannte Gebiete sind: Führung (Führungsorganisation im föderalen Gesundheitssystem, Führungs- und Fachverbund); personelle Ressourcenprobleme bei einer Vielzahl von Organen in Bund und Kantonen; Kommunikation (Akteure, schnelle und glaubwürdige Kommunikation, Informationskaskade, neue soziale Medien); Schulschliessungen; Veranstaltungsverbote; Unternehmen (Betriebssicherheitsplanung); Impfung (Spezifikation Impfstoff, Kontingente und Prioritätenliste, nationale Impfkampagne, Logistik und Impfmonitoring); Ethik (Prinzipien der Zuteilung knapper Präventions- oder Heilmittel). Die Kantone bemängeln die unklaren Zuständigkeiten und Leistungen des KSD/SANKO.

Nicht definiert sind die Leistungen, welche weder vom BAG noch vom BST ABCN abgedeckt werden, sondern ausschliesslich vom KSD/SANKO. Im Ereignisfall müsste das SANKO auf Spezialisten zugreifen, die dann aber den Kantonen fehlen würden.

3.4 Fazit aus Sicht der der Modulleitung

Auf Bundesebene wurde die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure (innerhalb der Konfiguration Pandemie im BST ABCN) intensiviert und wichtige Grundlagen konnten erstellt werden (z.B. die Startstrategie Pandemie).

Die kantonalen Auswertungsbogen werden detailliert analysiert und die Optimierungsmöglichkeiten sowie die notwendigen Massnahmen eruiert. Das BAG wird zusammen mit den Kantonsärztinnen und -ärzten sowie weiteren Partnern die Erkenntnisse aufarbeiten und die zu bearbeitenden Bereiche der Pandemie Vorbereitung festlegen.

Bewährt hat sich der Coach-Einsatz seitens BABS bei den übrigen Kantonen. Dieser Einsatz wurde allseitig sehr geschätzt. Mehrere Kantone wünschen, dass während eines Einsatzes des BST ABCN eine kompetente Verbindungsperson zu den betroffenen Kantonen entsandt wird.

Für eine detaillierte Überprüfung der Pandemiebewältigung war es suboptimal, dass die Pandemieübung in die SVU 14 integriert wurde. Bei einer nächsten Übung sollen der Pandemiefall exklusiv und besonders die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen trainiert werden.

Die Kantone, der KSD und das SANKO haben unterschiedliche Wahrnehmungen bezüglich der Aufgabe, Kompetenzen und Zuständigkeiten des KSD/SANKO im sanitätsdienstlichen Bereich.

Allgemeine Empfehlungen der Modulleitung

- Ein gesamtheitliches Verständnis für die Information und die Kommunikation sollte entwickelt werden;
- Die heutige Organisation des BST ABCN hat sich mit seinem Beitrag zur Bewältigung einer Grippepandemie bewährt und soll deshalb so beibehalten werden. Die Bezeichnung Bundesstab als eher neutrale Bezeichnung ermöglicht eine frühe aber dennoch notwendige Koordination. Dies wäre vermutlich mit einem Krisenstab nicht möglich, weil man in dieser Phase (noch) nicht von einer Krise sprechen will;
- Die von den Kantonen bemängelte fehlende Klarheit bezüglich der Aufgaben und Zuständigkeiten vom KSD/SANKO im sanitätsdienstlichen Bereich muss von diesen geklärt werden;
- Die bestehende Struktur und Organisation für die Koordination zwischen Bund und Kantonen im sanitätsdienstlichen Bereich soll gestärkt und das Gremium SANKO als landesweite Spartenorganisation anerkannt und etabliert werden;
- Damit die kantonalen Vertretenden im SANKO ihre Aufgabe wahrnehmen können sind sie mit den dafür nötigen Kompetenzen auszustatten;
- Es ist wichtig, dass jeder Kanton mit seiner Stimme im SANKO vertreten ist und auch die betroffenen Bundesstellen partizipieren;

- Handlungsbedarf besteht im Bereich des BCM in den Bundesämtern. Die Umsetzung dieser wichtigen Aufgabe muss durch organisatorische Massnahmen verbessert werden;
- Die Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Organe auf Bundesstufe sollen im nationalen Pandemieplan aktualisiert, klarer beschrieben und gegeneinander abgegrenzt werden;
- Die konstruktiven und substantiellen Rückmeldungen aus den beiden Pandemiemodulen fliessen unter anderem in den laufenden zweijährigen Revisionszyklus des nationalen Pandemieplans ein. Die revidierte Version des nationalen Pandemieplans wird zeitgerecht hinsichtlich der Inkraftsetzung des Epidemiengesetzes (per 1. Januar 2016) Ende 2015 publiziert.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Es sollte geprüft werden:

- wie Erkenntnisse, z.B. Auswirkungen ausgefallener/eingeschränkter SAP-unterstützter Prozesse, fehlende Kommunikations- oder Transportmittel, aus den Modulen Notlage und IKT für die Pandemievorbereitung genutzt werden sollten;
- wie Erkenntnisse aus den Pandemie Modulen in den Themenbereichen, Mobilität, öffentliche Sicherheit, Versorgung/Entsorgung, Gesundheit, Führung/Koordination, Information/Kommunikation und Ressourcenmanagement genutzt werden könnten;
- inwiefern zumindest einzelne Sequenzen einer zukünftigen Pandemieübung unter Bedingungen einer Strommangellage durchgeführt werden sollten.

4 Modul Notlage – Bedürfnisse der Kantone

Die Komplexität und das Ausmass der Auswirkungen einer mehrmonatigen Strommangellage, überlagert von einer Pandemie, auf Gesellschaft, Wirtschaft und Politik sind in der Sicherheitsverbandsübung 2014 deutlich geworden: Eine flächendeckende Notlage entstünde innert Tagen. Für die Bewältigung solch einer Notlage sind vernetzte, untereinander abgestimmte Vorsorgeplanungen über alle notwendigen Infrastrukturen Voraussetzung, damit die Prozesse zur Sicherstellung der Grundversorgung und zum Bewältigen der Krise funktionieren könnten. Die heutigen Vorsorgeplanungen würden bereits den Anforderungen einer mehrwöchigen Strommangellage mehrheitlich nicht genügen und ein Funktionieren vieler kritischer Infrastrukturen wäre nicht gewährleistet. Der daraus folgende Schaden wäre menschlich, wirtschaftlich und politisch betrachtet ausserordentlich hoch und über lange Zeit sicht- und spürbar. Die Stärkung der Resilienz der Stromversorgung und damit der kritischen Infrastrukturen ist deshalb von zentraler Bedeutung.

4.1 Ziele des Moduls

Das Modul Notlage - Bedürfnisse der Kantone soll aufzeigen, wie die Kantone eine langanhaltende Strommangellage, verschärft durch einen tagelangen Stromausfall und überlagert von einer Pandemie, bewältigen würden. Es beantwortet somit Fragen bezüglich Bewältigungsfähigkeit, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Zusammenarbeit im Kanton sowie zwischen Kantonen, Bund und Dritten, Funktionalität sowie Technik und Infrastrukturen.

4.2 Methode / Teilnehmende / Ablauf

Methode

Die Führungsorgane der Kantone erarbeiteten anhand der Allgemeinen Lage ihre Bewältigungsstrategien auf Basis vorhandener Vorsorgeplanungen. Grundsätzlich wurde die Zusammensetzung des Stabes, die Wahl der Arbeitsmethode sowie des Arbeitsortes den Übenden überlassen. Einige wählten die Planüberprüfung und Planbesprechung, andere eine Stabsübung. Interkantonale Absprachen waren möglich. Am 4./5. November 2014 stand den Übenden für Rückfragen ein Regieteam der Übungsleitung mit Experten zur Verfügung.

Die übenden Führungsorgane erhielten ein kantonspezifisches Feedback zu ihren Leistungen. Dazu wurden die Übenden von einem Coach des BABS und einem Beobachter des entsprechenden Kantons begleitet.

Vorbereitung:

- Erstellen der kantonalen Lage (besondere Lagen) anhand eines Grundszenarios;
- Auseinandersetzung mit der Allgemeinen Lage;
- fachliche Vertiefung je nach Bedürfnis;
- individuelle Vorbereitungen für den Übungsbeginn am 4. November 2014.

Übung:

- Bearbeitung im jeweiligen Kanton oder in der jeweiligen Stadt, teilweise unter Einbezug der RegierungsvertreterInnen;
- Durchführen von Rapporten je nach Bedürfnis;
- Durchführen von interkantonalen Absprachen je nach Bedürfnis;
- Formulieren von Unterstützungsanträgen für das Folgemodul Notlage - Nationale Koordination (12./13. November 2014);
- Besprechung von Erkenntnissen und Konsequenzen für das Folgemodul Notlage - Nationale Koordination (12./13. November 2014);
- individuelle Verarbeitung von Erkenntnissen aus dem Modul Notlage - Nationale Koordination im Modul Notlage - Aufarbeitung und Vorsorgeplanung (18./19. November 2014).

Auswertung:

- Kantonales Führungsorgan / Kantonaler Führungsstab / Gemeindeführungsorgan (KFO/KFS/GFO): Nachbearbeitung und Auswertung nach individuellem Vorgehen (18./19. November 2014);
- Übungsleitung: Auswertung von Rückmeldungen in Form von Fragebogen, Interviews, Gesprächen etc. als Beitrag zum Schlussbericht (Quellen: Berichte der Chefs Führungsorgane; Selbstbeurteilung der Teilnehmenden; Fremdbeurteilung durch Coach und Beobachter).

Die wichtigsten Ergebnisse werden im Abschnitt 4.3 präsentiert. Erkenntnisse aus den Kantonen werden in diesem Schlussbericht in anonymisierter Form zusammengefasst wiedergegeben.

Teilnehmende

- KFO/KFS AG (Seminar), AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO (Seminarveranstaltung in AG), SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH;

- GFO Lausanne, Luzern, Winterthur, Zürich;
- Vertretungen kantonaler Regierungen.

Partner

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz, im Besonderen der Bundesstab (BST) ABCN und die Nationale Alarmzentrale (NAZ);
- Armee, im Besonderen die Kantonalen Territorialverbindungsstäbe (KTVS);
- Führungsstab Polizei (FST P) SVU 14 (Pilotprojekt);
- diverse Experten.

Ablauf

Vorbereitung:
ab Januar 2014

Übungstage:
4./5. November 2014
teilweise 18./19. November 2014

Nachbearbeitung:
ab November 2014

4.3 Ergebnisse in Bezug auf die Befähigung zur Bewältigung der Notlage

4.3.1 Allgemeines

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Aussagen und Erkenntnisse zu den Modulzielen, den Fragen der Politischen Plattform sowie zu den Rückmeldungen aus Sicht der übenden KFO/KFS und GFO sowie der Coaches und Beobachter zusammengefasst wiedergegeben.

Die indirekte Rede weist darauf hin, dass es sich bei den Quellen um Aussagen aus dokumentierten Rückmeldungen an die Übungsleitung handelt. Nur kommentierende Bemerkungen, sowohl als Zwischenfazit und Fazit, sind von der Übungsleitung formuliert. Die Reihenfolge der präsentierten Erkenntnisse dient der Nachvollziehbarkeit der Aussagen und ist nicht als Gewichtung zu verstehen.

Bedürfnisse/Anforderungen *beschreibt, wonach KFO/KFS/GFO befragt und welche Beobachtungen durch die Coachs gemacht worden sind.*

Ergebnisse *schildern, unter Berücksichtigung der Vielfalt der Antworten, in zusammengefasster Form, die Rückmeldungen der Befragten. Es werden tendenzielle Meinungsrichtungen aufgezeigt, wohl wissend, dass diese nicht von allen geteilt werden.*

Für sämtliche Aussagen gilt:

- *Im Verlauf der Übung wurde vielen Übenden noch klarer, welche Konsequenzen eine Notlage auf bestimmte Bereiche tatsächlich haben könnte. Erkenntnisse, die Kantonsvertreter zu Beginn der Übungswochen geäußert hatten, wurden deshalb mit jenen, die sie im Folgemodul Notlage – Nationale Koordination machten, abgeglichen, so dass ein aktuelles, nach einem Lernprozess revidiertes Bild für den Schlussbericht entstehen konnte;*
- *Auf die Fragen der Politischen Plattform wurden von den Übenden mehrheitlich keine direkten Antworten geliefert, stattdessen wurde eher auf Grundsätze, Handlungsbedarf und zukünftige Massnahmen verwiesen;*
- *Antworten mussten durch die Übungsleitung häufig indirekt abgeleitet und den Fragen zugeordnet werden.*

4.3.2 Bewältigung

Bedürfnisse / Anforderungen

Ein Führungsorgan sollte Ereignisse bewältigen und die dazu notwendige Unterstützung wirkungsvoll entweder selber leisten oder anfordern und koordinieren können. Bewältigen heisst u.a.: die Lage überblicken, den Mitmenschen berücksichtigen, führen, Schaden begrenzen, Notbetrieb sicherstellen, Handeln anpassen, Lage normalisieren, informieren. Dabei sind das Individuum, die Wirtschaft und die öffentliche Hand – kurzum alle – gleichsam gefordert.

Ergebnisse

Verständnis für eine Strommangellage

Das gemeinsame Verständnis der aktuellen Lage (Interdependenzen, Dominoeffekte, Ausmass, betroffene Akteure etc.) und der möglichen Entwicklung (mehrmonatige Notlage) sei die Voraussetzung für eine umfassende Lagebeurteilung. Erst daraus könne die Erarbeitung von geeigneten und wirkungsvollen Massnahmen und Konzepten abgeleitet und effizient umgesetzt werden.

Es wird auf die fehlende Definition der minimalen Versorgung (z.B. im Gesundheitswesen) und den Bedarf nach Konkretisierung der Grundbedürfnisse hingewiesen. Eine solche Definition werde vom Bund erwartet. Die grosse Bedeutung und massiven Auswirkungen einer Strommangellage, einer Strombewirtschaftung und im Konkreten der Verordnung über die Elektrizitätsbewirtschaftung (VEB) seien bislang oftmals zu wenig verstanden oder berücksichtigt worden.

Grundlage für eine optimale Zusammenarbeit in der normalen Lage und ganz besonders in der Krise seien

gute Kenntnisse über die Möglichkeiten und das Funktionieren der Partner aller Bereiche über alle Stufen (Bund, Kanton, Region, Gemeinden, Territorialregionen, Verwaltung, Unternehmen, Blaulichtorganisationen, Institutionen, Organisationen allgemein; speziell erwähnt sind OSTRAL, Armee, Elektrizitätswirtschaft, Lebensmittelverteiler, Spitäler) sowie ein Austausch von Fachwissen untereinander.

Die vorsorgliche Planung sei wegen der Komplexität der Lage (wie im Szenario) sehr anspruchsvoll, gleichzeitig aber nötig bestehende Vorsorgepläne zu überprüfen, anzupassen beziehungsweise fehlende zu erstellen.

Sensibilisierung für eine Strommangellage

Die Mehrheit der Bevölkerung sei heute ungenügend auf eine Notlage vorbereitet – sowohl mental wie auch materiell. Die Sensibilisierung bezüglich Anliegen eines Notvorrats und Verhalten in einer Notlage sei notwendig, denn die Bewältigung beginne beim Individuum. Sinngemäss gelte die Sensibilisierung auch für Politik, Verwaltung, Führungsorgane, Wirtschaft, und Bildung. Sensibilisierung gebe den Impuls, sich auf die mögliche Notlage optimal vorzubereiten.

Bewältigungsstrategie

Rund die Hälfte der Kantone gibt an, dass:

- eine kantonale Strategie jeweils vorliege;
- die kantonale Strategie über alle Führungsbereiche hinweg konsequent berücksichtigt werde;
- die Diskussion über die gesellschaftliche und politische Akzeptanz und Tragbarkeit der geplanten Massnahmen mit den verantwortlichen Personen geführt werde;
- zur Umsetzung der Bewältigungsstrategien Handlungsrichtlinien des Bundes und der Kantone vorliegen müssten, beispielsweise bezüglich Information der Bevölkerung, Verkehr, Versorgungsstandards und Arbeitsrecht.

Rechtliche Grundlagen

Zwei Drittel der Kantone bestätigen, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen ausreichen, jedoch situativ angepasst werden müssten. Eine Minderheit ist der Auffassung, dass dies koordiniert mit anderen Kantonen und oder sogar mit dem Bund zu tun sei.

Planungsgrundlagen

Eine konkrete Vorsorgeplanung für eine langandauernde Strommangellage wird von keinem Kanton genannt – was nicht ausschliesst, dass eine vorliegt – im Gegensatz zu einer Vorsorgeplanung Pandemie

(siehe Leitfaden KATAPLAN. Grundlage für kantonale Gefährdungsanalysen und Massnahmenplanungen. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern 2013).

Verschiedene Kantone sagen es sei enorm schwierig zu prognostizieren, welche kritischen Infrastrukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt funktionieren würden oder nicht. Grund dafür seien unter anderem gegenseitige Abhängigkeiten sowie die Stromversorgungslage, die grossräumige Prozesse durch partielle Ausfälle gesamthaft stilllegen kann.

Viele der Herausforderungen könnten nur gemeinsam mit der Elektrizitätsbranche und den von den Engpässen betroffenen Betreibern kritischer Infrastrukturen bewältigt werden. Produktions- und Distributionsketten müssten bezüglich der Stromversorgung (Abschaltungspläne/OSTRAL), soweit technisch möglich, untereinander abgestimmt sein und Ressourcen entsprechend eingesetzt werden. Die Vorsorgeplanung müsste dies berücksichtigen (Rechte, Pflichten, Kosten, technische Voraussetzungen, Infrastruktur etc.), damit später in der Notlage die kritischen Versorgungsprozesse fortbestehen könnten – auch grenzüberschreitend (interkantonal und international). Im Besonderen müssten Strombewirtschaftungsmassnahmen (VEB) ebenfalls auf das Funktionieren wichtiger Produktions- und Versorgungsketten ausgerichtet werden.

Grundsätzlich seien Notfallpläne bekannt zu machen, periodisch zu überprüfen, bestenfalls zu simulieren und bei Bedarf anzupassen.

Einige Kantone äussern Bedenken, ob das Konzept der wirtschaftlichen Landesversorgung den Anforderungen einer lang dauernden Strommangellage oder eines langandauernden Stromausfalls genüge. Mangel an Information sei einer der Gründe für ihre Bedenken.

Die Wichtigkeit eines im Vorfeld erstellten Informationskonzepts (mit Planungen, Checklisten analog KKW-Vorfall) für die Szenarien Stromausfall oder Strommangellage sei notwendig. Dieses Konzept sollte bei der Bundeskanzlei beginnen und alle Stufen bis zur Gemeinde inklusive der Wirtschaft und der Bevölkerung berücksichtigen.

Übergeordnete Regelungen auf Stufe Bund seien zwingend: Informationen und Verhaltensanweisungen, unter anderem für die Bevölkerung, sowie Richtlinien für die Behörden sollten erstellt und abgegeben werden. Es fehle ein gesamtheitliches Kommunikationskonzept Bund–Kanton–Gemeinde. Betont wird in diesem Zusammenhang, dass die frühzeitige Information durch den Bund wichtig sei. Während der

Notlage sollten fixe Informations-Sendefenster vorgesehen werden, welche auf den heute vertrauten Sendezeiten aufbauen oder diese ergänzen.

Bewältigung / Mitteleinsatz / Durchhaltefähigkeit

Voraussetzung zur Bewältigung der Notlage sei ein nationales, permanent nachgeführtes, verdichtetes Lagebild, auf dem Spezialisten ihre Analysen basieren und aus dem sie Entwicklungsmöglichkeiten ableiten und verbreiten.

Der Informationsfluss zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten in der Krise oder im Ereignis könne grundsätzlich nur aufrechterhalten werden, indem das Hol- beziehungsweise Bring-Prinzip zwischen allen Beteiligten eingehalten werde. Einige Prozesse müssten diesbezüglich auf ihre Effizienz überprüft werden.

Die Bewirtschaftung von Schlüsselgütern wird in den Kantonen unterschiedlich angegangen. Allgemein werde, zumindest in diesem Szenario, schon kurz nach Eintreten der Notlage bewirtschaftet, melden die meisten Kantone zurück. Ein Beispiel dazu sei die Nutzung der Tankstellen. Es stelle sich unter anderem die Frage, inwieweit der Staat die Infrastrukturbetreiber unterstützen solle oder ob ihre Dienstleistungen faktisch zeitweilig verstaatlicht werden sollten. Bei der Bewirtschaftung wird in einigen Fällen der Bund ganz allgemein zur übergeordneten Koordination aufgerufen. Gemeint sind Informationen oder Appelle zur Verbrauchsreduktion sowie Kontingentierungs- und letztlich auch Rationierungsmassnahmen. Generelle Verzichtsplanungen und Priorisierungen, die primär im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) in Bundeskompetenz liegen, müssten vom Bund geprüft und kommuniziert werden. In allen Kantonen werde dem Mehrbedarf an Sicherheit mit Leistungsreduktionen in anderen Bereichen begegnet. Vielerorts werde für Sicherheitsaufgaben die Unterstützung durch private Sicherheitsfirmen, Zivilschutz und Feuerwehr geprüft, von der Armee erwartet.

Unterstützung in moralischer und informativer Art werde auch von der Politik erwartet, auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesstufe. Die Behörden sollten sichtbar und möglichst direkt erreichbar sein (bekannte Gesichter als Identifikationsfiguren, als Sympathie- und Kompetenzträger).

Anträge der Führungsorgane an die Politik seien wichtig und müssten rasch beantwortet werden. Diese Entscheidungen hätten Konsequenzen für den Alltag und das Befinden der Bevölkerung.

Behörden, Führungsorgane und Fachdienste müssten in der Krise Köpfe und Kompetenzen kennen. Ihre

Dienstwege sollten institutionalisiert sein. Einige fordern eine Punkt-Punkt-Verbindung (rotes Telefon z.B. zwischen den Exekutiven von Kantonen und Bund).

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zur Frage der Bewältigung

Grundsätzlich sind die Fähigkeiten zur Bewältigung einer Krise bei den Übenden vorhanden. Allerdings scheint teilweise die Erkenntnis um die Komplexität und die aussergewöhnlichen Herausforderungen einer langandauernden Strommangellage erst allmählich gewachsen zu sein. Viele diesbezügliche Vorsorgeplanungen, Führungs- und Koordinationsmassnahmen müssen deshalb erst noch (weiter-)entwickelt oder aufeinander abgestimmt werden.

4.3.3 Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Dritten

Bedürfnisse / Anforderungen

Die Zusammenarbeit von Bund (inkl. Armee), Kantonen und Dritten muss der Bewältigung von grossen Krisenlagen genügen. Lücken in ihrer Zusammenarbeit und Handlungsbedarf zu deren Verbesserung müssen aufgedeckt werden.

Ergebnisse

Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Dritten

Die Hälfte der Kantone erkennt Lücken und Bedürfnisse in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen. Gefordert wird insbesondere eine Kontaktstelle beim Bund. Alle Kantone weisen – bei funktionierenden Verbindungsmitteln – auf einen generell eingespielten Informationsaustausch unter den betroffenen Kantonen im Ereignisfall hin.

Die Rollen und Aufgaben des Ressourcenmanagement Bund sowie der wirtschaftlichen Landesversorgung im Ereignisfall sind weder allen Kantonen noch der Armee genügend bekannt oder vertraut.

Bezüglich Anträgen zur subsidiären Unterstützung ist für einige Kantone nach wie vor der KTVS der bevorzugte Weg.

Die präventive Vernetzung sei enorm wichtig (in der Krise Köpfe kennen). Insbesondere müsse für das Szenario Stromausfall oder Strommangellage im Vorfeld definiert werden, wie sich die Beteiligten (Verbindungspersonen aus der Strombranche, Angehö-

rige KFO/KFS/Regionaler Führungsorgane (RFO) etc.) während dieser Ereignisart zu verhalten haben (z.B. Einrücken an den Führungsstandort auch ohne Aufgebot).

In der Notlage gebe es interkantonalen Koordinationsbedarf, gerade im Bereich des Betriebs gemeinsamer Infrastrukturen (Verkehrsnetze etc.) und der Versorgung mit Gütern (Brennstoffe, Nahrungsmittel, Medikamente). Dazu seien interkantonale Absprachen nötig.

In beinahe allen Kantonen gaben Befragte an, in allen der 7 Schwergewichte SVU 14 kantonsübergreifende Themen identifiziert zu haben.

Die Zusammenarbeit der Kantone mit den KTVS wird mehrfach gelobt, insbesondere die Integration der Verbindungsleute der Armee in den Krisenstäben der Kantone.

Informationen von Fachstellen des Bundes müssten gut verständlich sein (Vermeidung von Fachausdrücken und Abkürzungen).

Gefordert wird eine klar bezeichnete Kontaktstelle, beispielsweise beim Prozess zur Beantragung von subsidiärer Unterstützung. In gleichem Zusammenhang wird die aktuelle Fülle an Formularen auf Seite des Bundes kritisiert.

Zusammenarbeit unter kantonalen Führungsorganisationen

Die Bildung interkantionaler (regionaler) Führungsorgane (z.B. zur Erhöhung der Durchhaltefähigkeit oder gemeinsamen Lagefortschreibung) wird klar abgelehnt. Zu speziellen Themen sei die Zusammenarbeit zwischen einigen Kantonen jedoch etabliert (z.B. bezüglich Polizeikonkordate, Chemiewehr, Care, Tierseuchen). Diskutiert werden auch die geografischen Strukturen in der Zusammenarbeit. Arbeitsgruppen der Kantone decken nicht die gleichen Gebiete ab wie die Polizei-Konkordate oder die Territorialregionen. Ineffizienzen seien die Folge. Zudem sei das grenznahe Ausland in die Betrachtungen miteinzubeziehen. Die grossen Städte die wohl am meisten von einer Strommangellage betroffen wären wünschen zwingend direkte Kontakte zu den Koordinationsstellen inkl. Ressourcenmanagement.

Kommunikation

Kommunikationskonzepte sind in fast allen Kantonen vorhanden; sie können aber nur umgesetzt werden, wenn Strom vorhanden ist. Sie sind in der Regel allgemein gehalten und lassen folglich nur bedingt situative Anpassungen zu.

Nur in wenigen Kantonen wird die zusätzliche Herausforderung Strommangellage hervorgehoben, was nicht ausschliesst, dass sie andernorts berücksichtigt sein könnte.

Einzelne Kantone haben schon während der Übung Anpassungen vorgenommen.

Fast überall nimmt der Kanton bei gemeindeübergreifenden Ereignissen Einfluss auf die Information und Kommunikation. Die Koordination unter betroffenen Kantonen wird nicht erwähnt. Diesbezüglich werden aber Erwartungen zur Koordination an den Bund genannt.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zur Frage der Zusammenarbeit

Grundsätzlich ist die Zusammenarbeit zur Bewältigung einer lokalen/regionalen Krise bei den Übungen etabliert und funktioniert. Allerdings müssten im Rahmen der Vorsorgeplanung die Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Dritten gesamthaft analysiert, geregelt und aufeinander abgestimmt werden nämlich bezüglich:

- Priorisierung (Güter, Dienstleistungen), das Funktionieren von Versorgungsketten (Produktion, Distribution etc.);
- Festlegung Notlage relevanter (kritischer) Infrastrukturen;
- Regelung der Finanzierung (Investitionen, Garantien, Versicherungen etc.), anhand von Richtlinien;
- Anpassung der Ausbildung.

Für die Führung und Koordination der Zusammenarbeit bräuchte es eine Kommunikation, die sich auf eine umfassende, verdichtete Lagefortschreibung sowie ein zentralisiertes Ressourcenmanagement stützen und beziehen könnte.

4.3.4 Eigene Funktionalität (lagebezogen)

Bedürfnisse / Anforderungen

Das Führungsorgan muss im Rahmen der beschriebenen Notlage funktional sein und seine Aufgaben erfüllen können. Funktional sein bedeutet u.a.: erreichbar und vernetzt sein, ausgebildetes Personal haben, über die nötige Infrastruktur verfügen, den Zweck erfüllen, Aufgaben wahrnehmen können, Wirkung erzielen.

Ergebnisse

Führungsorgan

In allen Kantonen sind die Organigramme des zuständigen Krisenorgans vorhanden. Nicht überall haben die Funktionsträger ein Pflichtenheft. Oft sind die Aufgaben auch in einer Verordnung festgehalten. Situative Anpassungen (Beizug von Spezialisten) im Ereignisfall sind möglich.

Es sei ein Vorteil, wenn die ausserordentlichen Strukturen aus jenen des Alltags herauswachsen würden. Dazu würden vielerorts Polizeioffiziere und die Führungsunterstützung der Polizei eingesetzt. Bewährte Prozesse aus dem Alltag sollten in der Krise möglichst lange weitergeführt werden. Zudem sollten in Übungen dieselben Personen mitmachen, die auch im Einsatz eine Funktion hätten.

Viele Personen üben mehrere Funktionen aus und sind in verschiedenen Gremien vertreten. Was sich in der normalen Lage organisieren lässt, kann im Einsatz problematisch sein. Eine Priorisierung sei erforderlich; aber noch sei es unklar, wo diese gemacht werden sollte. Wichtig sei auch die Regelung der Stellvertretungen bei einem länger dauernden Ereignis (Durchhaltefähigkeit).

Interessant ist, dass Kantone, die über Einsatzerfahrungen verfügen (z.B. Hochwasserbewältigung im Jahre 2005), mit grösserem Respekt an das Problem Durchhaltefähigkeit (Einsatz- und Ablösepläne, Führungsrhythmus, Verfügbarkeiten von Milizkräften etc.) herangehen als die anderen.

Business Continuity Management (BCM)

Alle Führungsstandorte der Kantone, mit einer Ausnahme, könnten theoretisch mit Notstrom betrieben werden. Bei einer Bewirtschaftung des Stroms (VEB 8h/4h) werden grössere IT-Probleme in der Verwaltung genannt; der zuverlässige Zugriff auf Datenbanken könne dann nicht immer erfolgen.

Mit einer Ausnahme beteuern alle Kantone, jederzeit die elektronischen Hilfsmittel durch Papier bzw. Karte- und darübergelegte Plastikfolie ersetzen zu können. Themenkarten seien physisch vorhanden. An einzelnen Orten stünden aber lediglich Karten und leere Raster zur Verfügung.

Zwei Kantone sagen klar, dass die relevanten Führungsunterlagen nur elektronisch verfügbar seien. Die anderen verweisen auf Ausdrucke in althergebrachten Ordnern. Aktualisierungen fänden periodisch statt – in der Regel jährlich.

Informationsbeschaffung, -verarbeitung, -verbreitung

Im Prinzip könnten die aktuellen Lagebilder aus den Gemeinden beschafft werden. Das Vorgehen ist aber recht unterschiedlich: Von der elektronischen Plattform über Lagekonferenzen bis hin zum Kurierdienst mit Mappe und Plakatrolle kommt alles zum Einsatz. An allen kantonalen Führungsstandorten könne die Elektronische Lagedarstellung der Nationalen Alarmzentrale (ELD NAZ) bei Strom problemlos eingesehen werden. Die ELD NAZ wird als wichtig erachtet. Ihre heutige Verletzlichkeit bei Stromausfällen wird bedauert.

Einige GFO hätten keinen direkten Zugriff auf die ELD NAZ, was als klares Defizit empfunden werde. Heute müssen sie sich an den Kanton wenden, um über die ELD NAZ Informationen austauschen zu können.

Als Basis für die Zusammenarbeit wird weiter ein sicheres Kommunikationsnetz gefordert.

Konkret wurden das Führungs- und Informationssystem Heer (FIS Heer), Informations- und Einsatzsystem Sanität (IES) oder sichere Kommunikation (SiKom) SVS als Beispiele genannt.

Zum Controlling der Wirkungsziele aller angeordneter Massnahmen hat sich kein Kanton geäussert.

Planungsprozess

Der Übergang in die normale Lage wurde von den Übenden nicht behandelt.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zur Frage der Funktionalität

Grundsätzlich ist die Funktionalität der Führungsorgane zum Bewältigen einer Krise gegeben oder zumindest erreichbar, sofern die Stromversorgung nicht wesentlich eingeschränkt ist. Allerdings sind langandauernde Stromausfälle oder Strommangellagen bisher kaum in Vorsorgeplanungen von Führungsorganen und Verwaltungen berücksichtigt. Erkenntnisse aus dem Modul IKT lassen darauf schliessen, dass die Funktionalität nach einigen Stunden ohne Strom sehr stark eingeschränkt wäre. Vorsorgeplanungen müssten daraufhin überprüft und angepasst werden.

4.3.5 Technik und Infrastruktur

Bedürfnisse / Anforderungen

Technik und Infrastrukturen der Führungsunterstützung müssen den Anforderungen der Notlage genügen.

Ergebnisse

Technik und Infrastruktur

Einige Kantone wollen dem Schutz kritischer Infrastrukturen höhere Priorität einräumen und sehen in diesem Bereich den grössten Handlungsbedarf. Im Speziellen sollten solche Infrastrukturen bezüglich relevanter Gefährdung, wie Stromausfall und Strommangellage überprüft werden.

Bezüglich der technischen Ausstattung des Führungsraumes müsste parallel zur stromabhängigen Infrastruktur eine stromunabhängige Redundanz geführt werden (Karten, Stifte, Taschen- und Stirnlampen). Zudem müsste ein 24-Stunden-Betrieb gewährleistet sein, minimal funktionierende Verwaltungsprozesse definiert und die Funktionalität

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zur Frage der Technik und Infrastruktur

Grundsätzlich genügen Technik und Infrastruktur der Führungsorgane zur Bewältigung einer Krise. Allerdings wären bei einem Stromausfall oder einer langandauernden Strommangellage IKT-abhängige Strukturen innert Kürze sehr stark eingeschränkt und teilweise auch langfristig beschädigt. Vorsorgeplanungen müssen daraufhin überprüft und angepasst werden. Eine elementare Führungsfähigkeit müsste auch ohne Strom sichergestellt sein.

4.3.6 Verantwortlichkeiten

Bedürfnisse / Anforderungen

Die Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Kantonen und Dritten für Massnahmen, Mitteleinsatz, Information und Kommunikation in der Notlage müssen festgelegt und zielführend sein.

Ergebnisse

Wahrnehmung der Aufgabenteilung Bund – Kantone – Dritte

Individuen, Gruppen, Unternehmen, Behörden, Gemeinden, Kantone und der Bund müssen, soweit

möglich, Selbstverantwortung übernehmen, selbstständig handeln und zum Überwinden der Notlage beitragen.

Führung, Koordination (unter anderem Ressourcenmanagement), Information und Kommunikation sollten sowohl vertikal (zwischen den verschiedenen Staatsebenen) wie auch horizontal (zwischen den Departementen oder Sachbereichen) in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufeinander abgestimmt werden. Bei Bedarf müssen gewisse Rechte (z.B. Arbeitsrecht) und Pflichten der Betroffenen (z.B. verlängerte Dienstpflicht bei Militär, Zivildienst) der Situation angepasst werden.

Einige Kantone vertreten die Auffassung, dass nur mit einem nationalen Konzept die aktuelle komplexe Notlage effizient bewältigt werden könne. Dieses Konzept solle unter anderem folgende Bereiche abdecken:

- Grundversorgung;
- Information und Kommunikation;
- Gesundheitswesen;
- Mobilität;
- Sicherheit (Blaulichtorganisationen, Armee, kritische Infrastruktur);
- Recht (Verzichte, Einschränkungen; Arbeit, Besitz etc.);
- Schwarzmarktprävention (Preise, Angebote, Dienstleistungen etc.);
- Finanzfragen (Kompensationen), Versicherung etc.

Die Kantone sehen sich bezüglich der öffentlichen Sicherheit in der Verantwortung. Die Sicherheit der Infrastrukturen sei Sache der Betreiber, sagen die einen Kantone – Sache der Polizei oder privater Dienste, sagen die anderen. Schnittstellen seien zu diskutieren.

Einige Kantone sind der Auffassung, dass sich Kantone so lange wie möglich selber helfen und nicht auf externe Hilfe zählen sollten, da jeder Kanton im beschriebenen Szenario in derselben fordernden Lage sei. Den Gemeinden komme dabei eine wichtige Rolle zu.

Einige Kantone gaben an, sie hätten Interesse, regionale Lageverbände, inkl. nachrichtendienstliche Instrumente, zu etablieren sowie regionale Sicherheitsverbände auf strategischer und operativer Basis zu aktivieren.

Die Verantwortlichkeiten für das Bewältigen einer Notlage sind innerhalb der Kantone grundsätzlich im kantonalen Bevölkerungsschutzgesetz geregelt. Generell existieren auch Pflichtenhefte für die FunktionsträgerInnen in den Krisenorganisationen. Für das Zusammenwirken existieren Führungsunterlagen.

Geldinstituten und Berufsverbänden wird in der Notlage, und damit auch in der Vorsorge, eine wichtige Rolle zugeschrieben. Von ihnen werden Lösungen und Unterstützung erwartet, z.B. bezüglich Bargeldbezug (z.B. Kantonalbank) und der Sicherstellung der Versorgung u.a. mit Medikamenten (z.B. Apothekerverband).

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zur Frage der Verantwortlichkeiten

Grundsätzlich sind die Verantwortlichkeiten zur Bewältigung einer Krise geregelt. Allerdings würde eine langandauernde Strommangellage eine besondere Art des Zusammenwirkens zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfordern. Insbesondere sollte klar sein, was vorab geregelt und organisiert sein müsste. In vielen Bereichen ist dies heute noch nicht der Fall.

4.3.7 Rückmeldungen der Chefs KFO/KFS zum Modul

Einleitende Bemerkungen

Die Chefs KFO/KFS erhielten nach der Übung Gelegenheit, ihre Meinungen und Erkenntnisse zu den Modulzielen und zur SVU 14 darzulegen. Die eingegangenen Stellungnahmen sind in den einzelnen Bereichen integriert wiedergegeben (Bewältigung, Zusammenarbeit, eigene Funktionalität, Technik und Infrastruktur, Verantwortlichkeiten). Zudem findet sich untenstehend eine Zusammenfassung der Aussagen.

Die Antworten bestätigen grundsätzlich die Erkenntnisse aus den Modulen Notlage, zeigen Übereinstimmungen, aber gleichzeitig auch die Meinungsvielfalt auf.

Ergebnisse

Bewältigung

Die Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse seien zwischen Bund und Kantonen gemeinsam festzulegen und in Vorsorgeplanungen aufzunehmen. Damit wäre der Bund auch in der Lage, Richtlinien zu erlassen, die einen einheitlichen Ansatz in den Kantonen fördern würden.

Die Notwendigkeit einer permanenten Plattform zur Koordination und Darstellung der nationalen Lage, über die auch eine proaktive, aufeinander abgestimmte, synchronisierte und koordinierte Kommuni-

kation des Bundes gegenüber den kantonalen Behörden und der Bevölkerung laufen könnte, wurde wiederholt hervorgehoben.

Durch Verhaltensanweisungen und Regeln von Bund und Kantonen könnte in der Bevölkerung die Fähigkeit zur Selbsthilfe und zur Hilfe für andere verbessert werden (z.B. bezüglich Arbeitsreglementierungen, angepasste Standards für Hygiene, Gesundheit und Nahrungsmittel, Ausfallentschädigung bei der Strombewirtschaftung, Zuteilung von Treibstoffen). Diese Regeln könnten, sobald sie den Kantonen mitgeteilt worden sind, bereits heute in ihre Vorsorgeplanung eingebaut werden.

Die Bewältigungsstrategie und Teilstrategien auf Bundesebene müssten deshalb rasch erarbeitet und kommuniziert werden, weil diese den Kantonen als Grundlage für ihre kantonalen Strategien und Vorsorgeplanungen dienen würden.

Überprüft und angepasst werden müssten die Liste der kritischen Infrastrukturen, die Vorsorgeplanungen zur Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung sowie die Grundlagen für einen nationalen Lageverbund. Insbesondere müsse das Inventar der national kritischen Infrastrukturen durch die Kantone mit Infrastrukturen ergänzt werden, die auf kantonal-er Ebene von Bedeutung sind.

Zusammenarbeit mit Bund / Kantonen / Partnern

Die Zusammenarbeit mit den Territorialregionen, Nachbarkantonen und Grenzregionen sei ein zentraler Faktor für die Bewältigung einer Notlage. Tatsächlich müssten die Nutzung regionaler Infrastrukturen (Strassennetze), die regionalen Leistungserbringer (Eisenbahnen) sowie regionale Massnahmen (Versorgung, Evakuierung und Logistik) eng koordiniert werden.

Der operative Dialog zwischen Kantonen und Territorialregionen sei zwar gut, müsse zwischen den Kantonen aber noch verstärkt werden. Im Verlauf der Übung sei dieser Dialog entweder von den beteiligten Kantonen nicht gesucht worden oder seine Umsetzung habe sich etwas problematisch gestaltet.

Wenn auch einige der Chefs KFO/KFS der Meinung sind, dass die zur Verfügung stehenden Organe (Regierungskonferenzen, Polizeikonkordate, Arbeitsgruppen KFO/KFS, Zivilschutz, Militär usw.) ausreichend seien, so bevorzugen andere doch die Einrichtung von regionalen Netzen auf der Basis der Arbeitsgruppen der KVMBZ. Zumindest sollten die Zusammenarbeitsmodalitäten auf regionaler Ebene (inkl. Grenzregionen) und zwischen den Regionen einem klar definierten Prozess folgen und die Interoperabilität verstärkt werden.

Einige Chefs der KFO/KFS sind der Meinung, dass die Kantone zur Zusammenarbeit untereinander verpflichtet werden müssten. Andererseits zeigte sich nicht überall Verständnis für die kantonale Zusammenarbeit im Pilotprojekt Führungsstab Polizei. Da die Polizei in der Tat einer der Grundpfeiler des integrierten Bevölkerungsschutzsystems sei, stelle sich die Frage nach ihrer verstärkten Integration in den Bevölkerungsschutz.

Die Krisenmanagementorgane der Gemeinden (Städte) sowie ihre Einsatzmittel sollten ebenfalls auf nationaler Ebene im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), in der Konferenz der Stabschefs, im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und in der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF), unter Einbezug der Kantone angehört werden. In den Gremien des SVS müsste die Wirtschaft unbedingt stärker einbezogen werden. Die SVU 14 habe Lücken in der Zusammenarbeit klar aufgezeigt. Der Dialog sei zwingend in den kommenden Jahren zu intensivieren.

Eigene Funktionalität (lagebezogene Feststellungen)

Die Frage nach der Durchhaltefähigkeit (Personal, Infrastrukturen, IKT) von KFO/KFS, um langandauernde Krisen zu bewältigen, wurde vielfach angesprochen, ebenso die Zusammenarbeit mit zivilen Partnern und Leistungserbringern. Ihr situativer Einbezug in die Führungsstäbe wurde als notwendig anerkannt. Die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen operativ-taktischer Ebene und politisch-strategischer Ebene seien noch nicht überall festgelegt und die Grundlagen für die Umsetzung der Priorisierungs- und Verzichtsmassnahmen noch nicht immer verfügbar.

Ebenfalls wurde die Notwendigkeit betont, im Krisenfall über Notstromaggregate für die unverzichtbaren Einrichtungen zu verfügen. Dies gelte insbesondere für die Räumlichkeiten der Verwaltung und vor allem dort, wo die zentralen Server stünden sowie für die Hauptlinien und -technologien für Information und Kommunikation.

Personelle Notfallisten der wichtigsten zivilen Partner seien noch nicht überall vollständig vorhanden.

Beurteilung von Technik und Infrastruktur

Anlass zur Sorge bereite das Fehlen eines Breitband-Kommunikationsnetzes, das krisenresistent sei und nebst Bund und Kantonen auch die Gemeinden und die Betreiber kritischer Infrastrukturen und andere für die Krisenbewältigung unverzichtbare Partner integriere. Es sei eine sichere und krisenresistente (mehrere

Wochen/rundum die Uhr) Kommunikation zwischen Bund, den Kantonen und den wichtigsten Systembetreibern bereitzustellen und zu unterhalten.

Regelungen der Verantwortlichkeiten

Der Wunsch nach einer Ansprechstelle auf Bundesebene für die Kantone, welche den Überblick hat und mit der die Kantone den operativen Dialog führen würde, scheint stark verbreitet zu sein.

Die Zusammensetzung einer solchen Ansprechstelle (gemäss Modell Armee nach Führungsgrundgebieten zusammengesetzt, gemäss Modell Bevölkerungsschutz nach den fünf Partnerorganisationen), ihr Vorsitz (fest oder situationsabhängig) und die Vertretung der Kantone innerhalb des Gremiums oder die Vertretung des Gremiums in den Kantonen bleiben offene Diskussionspunkte.

Obwohl ein einziger Ansprechpartner bevorzugt würde, unterscheiden einige Kantone immer noch zwischen einem Ansprechpartner für den Bevölkerungsschutz und einem für die Armee.

Zu beachten sei, dass die Rolle der kantonalen territorialen Verbindungsstäbe nicht in Frage gestellt werde. Die Armee solle die Kantone aber mit ihren Mitteln nicht konkurrenzieren und strikt die Subsidiarität beachten.

Allgemeines zur Übung

Das Übungsszenario wurde als realistisch, sehr anspruchsvoll und in vielerlei Hinsicht sehr lehrreich bezeichnet. Die frühzeitige Bereitstellung der Übungsunterlagen in der Vorbereitungsphase habe es ermöglicht, fehlende Informationen zu beschaffen und sich vertieft mit der Problematik zu befassen. Dadurch habe auf die Situation und ihre verschiedenen Herausforderungen mit grösserem Verständnis eingegangen werden können.

Mit den Partnern im Bereich Bevölkerungsschutz, mit den privaten Institutionen und mit verschiedenen Leistungserbringern aus der Energie- und Kommunikationsbranche habe ein Dialog geführt werden können. Zudem habe die kantonale Exekutive integriert und sensibilisiert werden können, sodass sich eine positive Dynamik zwischen den Kantonen, teilweise auch Dritten sowie mit den Gemeinden ergeben habe, was zu einem vielfältigen Austausch in der Vorbereitungsphase geführt habe.

Es wurde bedauert, dass operative und politische Dialoge nicht stattgefunden und dass das gewählte Übungskonzept die praktische Überprüfung von Prozessen nicht zugelassen hätten.

Für die Zukunft erscheine es angebracht, zusätzlich zu den Übungen im Umgang mit Katastrophen auch Übungen zur Bewältigung von Krisenlagen durchzuführen. Einzelne Kantone haben bereits angekündigt, die SVU 14-Thematik auch in den Übungen mit ihren Stäben auf Gemeinde- und Regionalebene weiterentwickeln zu wollen.

Die Rolle und Notwendigkeit der Politischen Plattform werde allgemein positiv und ohne Einschränkungen anerkannt, jene des Delegierten SVS, des Steuerungsausschusses sowie des Koordinierten Sanitätsdiensts sei aber auch im Verlaufe der Übung nicht abschliessend erklärt und verstanden worden.

Zusammengefasste Erkenntnisse der Übungsleitung SVU 14 aus den Rückmeldungen der Chefs KFO/KFS

- die Bewältigung einer Strommangellage zu üben sei anspruchsvoll und lehrreich;
- die Bewältigung der Notlage sei an gemeinsamen Leitlinien auszurichten;
- die Voraussetzungen für Vorsorgeplanungen müssten geschaffen werden;
- die Zusammenarbeit auf allen Ebenen und mit allen Partnern sollte vertieft werden;
- es sollte zielgerichtet weitergeübt werden.

4.4 Fazit aus Sicht der Modulleitung

Allgemeines

Eine Strommangellage würde mit ihrer Komplexität (Interdependenzen, Dominoeffekte) und ihrem (Schadens-)Ausmass unsere Gesellschaft in eine schwere Notlage versetzen. Im Verlauf der SVU 14 wurde dies den Übenden immer klarer; im Besonderen, dass grosse Versorgungsschwierigkeiten bereits nach wenigen Tagen entstehen würden, vor allem in Städten und Agglomerationen.

Die Bewältigung der Notlage wäre stark abhängig von den Kompetenzen sowie der Funktionalität u.a. der Kantonalen Führungsorgane (KFO/KFS) und der Gemeindeführungsorgane (GFO) sowohl vor als auch während der erschwerten Bedingungen.

Eine effiziente Führung erfordert untereinander abgestimmte Vorsorgeplanungen von Bund und Kantonen.

Erkenntnisse aus Sicht der Modulleitung

Beobachtungen und Rückmeldungen der Kantone zeigen, dass

- KFO/KFS/GFO generell grosses Engagement zeigten, im Rahmen ihrer Kompetenzen die Notlage lokal bewältigen zu wollen. Zudem sei die Funktionalität der Organe und deren Vorbereitungsplanungen bezüglich vertrauter Ereignisse (z.B. Sturm oder Hochwasser) von relativ guter, wenn auch unterschiedlicher Qualität;
- Allerdings bestünden auch Unklarheiten und Defizite, die in unzähligen unbefriedigten Bedürfnissen zum Ausdruck kommen in Bezug auf die Zusammenarbeit intern, untereinander und mit Dritten (Politik, Behörden, Armee, Wirtschaft, Bevölkerung, Medien). Dazu zählten auch die notwendigen Strukturen und Prozesse, die eigene Einsatz- und Durchhaltefähigkeit sowie die Autonomie von IKT-Systemen zur Unterstützung;
- Grundsätzliche Vorlagen zur Krisenbewältigung in den Kantonen existierten und die Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen, Wirtschaft und Dritten seien im Grundsatz geregelt;
- Gleichwohl fehle eine generelle Sensibilisierung für das Thema Strommangellage und mit ihr bedarfsgerechte Spezifikationen. Die beschriebene Notlage würde einen gesellschaftlichen Notbetrieb erfordern, der über alle Ebenen und Bereiche konsequent durch Strategien ausgerichtet werden müsste. Solche liegen derzeit nicht vor;
- Folglich stünden heutige kantonale Vorsorgepläne zumindest teilweise nicht in einem Gesamtkontext.
- Solange aber Krisenorgane nicht über Teilstrategien im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Bewältigung einer Strommangellage verfügten, sei unsere Gesellschaft vermutlich nur bedingt auf eine solche vorbereitet;
- Mit der dramatischen Lage und diesbezüglich fehlenden Erfahrungswerten könne man sich nicht ausschliesslich auf das in der Vergangenheit allgemein bewiesene Talent für pragmatische, flexible und auch improvisierte Lösungsansätze verlassen;
- Bei der beschriebenen Notlage würde lückenhafte Vorbereitungsarbeit die Bewältigung vermutlich verzögern. Die Bevölkerung und Gesellschaft würden dadurch unnötig strapaziert.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Während der Notlage und der Überführung in eine neue Normallage muss der Gesamtschaden unbedingt so gering wie möglich gehalten und Leben geschützt werden.

In diesem Sinne könnten heute schon Vorkehrungen getroffen werden.

- Sensibilisierung von Behörden, Wirtschaft und Bevölkerung insbesondere für das Thema Strommangellage;
- Identifizierung und vertiefte Analyse von Lücken und Defiziten, wo möglich selbständige Behebung resp. wo nötig Behebung in Kooperation;
- Sicherstellung der Grundversorgung überprüfen und sie wo nötig anpassen;
- Vertiefung und Institutionalisierung der Interkantonalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die zwischen Behörden, Wirtschaft und Dritten;
- Aktualisierung und Harmonisierung der Vorsorgeplanungen mit Partnern;
- Planung und Schaffung von Redundanzen und alternativen Lösungen im Hinblick auf eine Strommangellage;
- Weiterentwicklung und Intensivierung von Ausbildung und Übungen.

5 Modul Notlage – Nationale Koordination

Der Bedarf an nationaler Koordination ist in der SVU 14 deutlich geworden; dies in Anbetracht der Komplexität und des Ausmasses einer mehrmonatigen Strommangellage überlagert von einer Pandemie. Eine flächendeckende komplexe Notlage entstünde innert Tagen.

Für die Bewältigung solch einer Notlage sind vernetzte, aufeinander abgestimmte Vorsorgeplanungen über alle notwendigen Infrastrukturen Voraussetzung, damit die erforderlichen Prozesse zur Sicherstellung der Grundversorgung und zum Bewältigen der Krise funktionieren könnten. Die Stärkung der Resilienz der kritischen Infrastrukturen (Mobilität, Gesundheitswesen, Versorgung/Entsorgung usw.) ist von zentraler Bedeutung, damit Ausfälle nach Möglichkeit verhindert respektive ein Notbetrieb und eine rasche Rückkehr zum Normalbetrieb gewährleistet werden können.

Untereinander abgestimmte Teilkonzepte für krisenrelevante Bereiche (Mobilität, Gesundheitswesen, Versorgung/Entsorgung, Öffentliche Sicherheit, Führung und Koordination, Information und Kommunikation, Ressourcenmanagement) wären folglich eine Voraussetzung.

Heutige Vorsorgeplanungen würden mehrheitlich bereits den Anforderungen einer mehrwöchigen Strommangellage nicht genügen.

5.1 Ziele des Moduls

Mit dem Modul Nationale Koordination sollen Bedürfnisse und Interessen in Bezug auf Prozesse, Strukturen, Organe, Planung, Konzepte und Ressourcen diskutiert beziehungsweise priorisiert werden. Weiter sollen Konfliktlinien und Lösungsvorschläge aufgezeigt werden – allgemein sowie in der Notlage (auf allen Ebenen, national und international).

Die Erkenntnisse aus dem Modul Notlage – Bedürfnisse der Kantone bilden dabei zumindest teilweise die Grundlage und müssen für das Kontextverständnis mitberücksichtigt werden.

Das Modul ermöglicht der Vorsteherin des EJPD, den Vorstehern des EDI und VBS, Vertretenden der Sicherheitspolitischen Kommissionen, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Regierungskonferenz Militär, Feuerwehr und Zivilschutz (RK MZF) und Kantonalen Führungsorganen/Kantonalen Führungsstäben/gemeinde Führungsorganen (KFO/KFS/GFO), kritischer Infrastrukturen sowie Dritten ihre Standpunkte einzubringen.

Die wichtigsten Ergebnisse werden zusammengefasst im Abschnitt 5.3 präsentiert.

5.2 Methode / Teilnehmende / Ablauf

Methode

Das Modul wurde als Diskussionsforum für die politischen, strategischen und operativen Führungsstellen Bund und Kantone während zweier Tage (12./13. November 2014) durchgeführt. Es baute auf dem vorangegangenen Modul Notlage - Bedürfnisse der Kantone (4./5. November 2014) auf.

In Gruppenarbeit wurden diese Bedürfnisse und Anträge diskutiert, vertieft und ergänzt. Es gab, entsprechend der 7 Schwergewichte SVU 14, sieben interdisziplinäre Arbeitsgruppen (Mobilität, Versorgung/Entsorgung, Gesundheitswesen, Öffentliche Sicherheit, Führung/Koordination, Information Kommunikation, Ressourcenmanagement).

Alle Gruppen setzten sich im Weiteren mit den Grundsätzen für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Bewältigung von Extremereignissen (Massnahme 17 IDA NOMEX) auseinander.

Der Bundesstab (BST) ABCN traf sich zu einer Sitzung (Lagerapparat). Später wurde der BST ABCN übergangsweise zu einem BST ABCN – Nationaler Stab/Koordinationsstab SVU 14 (Arbeitstitel) umgewandelt, um u.a. die Aufgaben und Kompetenzen eines solchen Stabes sowie seine Zusammensetzung inkl. den Einbezug der Kantone zu diskutieren.

Zu einer Sitzung traf sich auch der Steuerungsausschuss SVS. Darin wurde der Frage nachgegangen, wie in der Notlage der operative Dialog verbessert werden könnte.

In drei Plenen wurden die Themen Bedürfnisse der Kantone, Nationale Koordination, und Nationales Krisenmanagement diskutiert.

Alle Diskussionen wurden durch Moderatoren und Arbeitsgruppenleiter begleitet. Die Ergebnisse wurden protokolliert und im vorliegenden Schlussbericht verarbeitet.

Teilnehmende

- Delegationen von 25 kantonalen Führungsorganen (ohne Basel-Stadt);
- BST ABCN;
- Departementschef EDI und die Mitglieder der Politischen Plattform SVS

- Steuerungsausschuss SVS;
- Vertretende der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF);
- Vertretende der Sicherheitspolitischen Kommissionen (National- und Ständerat);
- Vertretende der Armee;
- Vertretende der IKAPOL und des Führungsstabes Polizei;
- Vertretende der Städte Winterthur und Zürich;
- Vertretende aus Wirtschaft und Gesellschaft;
- Vertretende der Bundesverwaltung.
- An den beiden Veranstaltungstagen nahmen je rund 250 Personen teil.

Ablauf

12.11.2014 1030 – 1600	Gruppenarbeit: 7 Schwergewichte SVU 14	Sitzung BST ABCN Sitzung BST ABCN-Nationaler Stab/ Koordinationsstab (Arbeitstitel)
1630 – 1800	Plenum 1: Bedürfnisse Kantone	
1930 – 2200	Gruppenarbeit: Nationales Krisenmanagement (Massnahme 17 IDA NOMEX)	Sitzung Steuerungsausschuss SVS
13.11.2014 0815 – 1000	Plenum 2: Nationale Koordination	
1030 – 1200	Plenum 3: Nationales Krisenmanagement	
1200 – 1245	Erkenntnisse, weiteres Vorgehen	

Tabelle 3: Ablauf und Inhalt des Moduls Notlage Nationale Koordination im Kursaal Bern vom 12./13. November 2014

5.3 Ergebnisse Nationale Koordination zur Bewältigung der Notlage

In den folgenden Abschnitten werden Aussagen und Hauptkenntnisse der Teilnehmenden zu den Modulzielen und Fragen der Politischen Plattform in zusammengefasster Form wiedergegeben.

Die indirekte Rede weist darauf hin, dass es sich bei den Quellen um Aussagen von Teilnehmenden handelt. Nur Bemerkungen, sowohl als Zwischenfazit und Fazit sind von der Übungsleitung formuliert.

5.3.1 Allgemeines

Die Reihenfolge der präsentierten Themen- und Führungsbereiche sowie der Aussagen ist nicht als Gewichtung zu verstehen.

Ausgangslage beschreibt die jeweiligen Bereiche, wie sie in einer langandauernden Notlage aussehen könnten.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden zeigt, unter Berücksichtigung der Vielfalt der Antworten, tendenzielle Meinungsrichtungen auf, wohl wissend, dass diese nicht von allen geteilt werden.

Lücken, Defizite beschreiben erkannte und diskutierte Lücken und Defizite aus Sicht der Teilnehmenden.

Das Zwischenfazit zeigt zusammenfassende Erkenntnisse der Übungsleitung, abgeleitet aus den Aussagen der Teilnehmenden.

Die Ergebnisse bestätigen die Einschätzungen aus dem Modul Notlage – Bedürfnisse der Kantone. Komplexität und Herausforderungen, u.a. der Führung, Koordination und Information, sind im Folge- modul Notlage - Nationale Koordination sogar noch stärker wahrgenommen worden.

5.3.2 Ergebnisse zum Themenbereich Mobilität

Ausgangslage

Schienen-, Wasser- und Luftverkehr sind sehr stark eingeschränkt, teilweise sogar eingestellt. Der Strassenverkehr ist u.a. bezüglich Strasseninfrastruktur (z.B. elektrische Steuerungssysteme) und reduziertem Treibstoffangebot ebenfalls betroffen.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Aus Sicht der Teilnehmenden seien die vorhandene KOVE, die Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall, und die rechtlichen Grundlagen grundsätzlich ausreichend, um eine minimale Mobilität in der Schweiz zu ermöglichen. Allerdings scheinen sie auch zu wenig bekannt zu sein.

Auf der Schiene würde z.B. die lokale Stromversorgung der Signal- und Sicherungsanlagen sowie der Weichen und Bahnhöfe einen reibungslosen Bahnverkehr nachhaltig einschränken.

Auch der Strassen-, Schiffs- und Luftverkehr sei vom Funktionieren der technischen Infrastrukturen (Überwachung, Steuerung, Belüftung) abhängig.

Der Luftverkehr sei zusätzlich von international regulierten und erbrachten Dienstleistungen (z.B. Flugsicherung) abhängig. Diese gelte es im Rahmen des Krisenmanagements (KM) bzw. Business Continuity Management (BCM) zu überbrücken.

Um den motorisierten Güter- und Individualverkehr sicherzustellen, brauche es genügend Betriebsstoffe. Deren Verteilung müsse über einen nationalen Versorgungsplan und über kantonale bzw. interkantonale Betankungspläne sichergestellt werden. Beide müssten zentral durch den Bund koordiniert werden. Es gelte, die föderalen Hindernisse zu überwinden. Die individuelle motorisierte Mobilität der Bevölkerung müsse zugunsten des motorisierten Güterverkehrs eingeschränkt werden.

Lücken, Defizite

Die Kantone, die Gesellschaft und die Wirtschaft hätten unterschiedliche Bedürfnisse, Anforderungen, Erwartungen und Prioritäten. Diese, sowie ihre gegenseitigen Abhängigkeiten, zu erfassen und ihnen gerecht zu werden, sei schwierig und anspruchsvoll. Dem sei bisher zu wenig Beachtung geschenkt worden.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema der Mobilität

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten, Verkehrsfragen zu klären und den Verkehr zu organisieren.

Allerdings stünde der Bereich Mobilität vor der grossen Herausforderung, einen Beitrag zur Bewältigung der Notlage leisten zu müssen, während er gleichzeitig selber stark geschwächt wäre.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- welche Ansprüche zwischen Behörden, Systemführern (z.B. SBB), Verkehrsbetrieben, Arbeitsstellen, Verbänden, Dritten und Bevölkerung bestehen und wie sie geregelt/befriedigt werden könnten;
- ob die zuständigen Organe, Stellen etc. über die entsprechenden Kompetenzen verfügen und wie sie noch besser und wirkungsvoller in die Vorsorgeplanung einbezogen werden könnten;
- wieviel Mobilität in einer Krise erwartet würde bzw. notwendig wäre;
- ob und welche Verkehrsführungsmassnahmen für Nationalstrassen (z.B. Durchlassmanagement) oder entsprechende Vorgaben für Kantonsstrassen von nationaler Bedeutung vorliegen sollten;
- wie und mit welcher Kostenfolge z.B. Signal- und Sicherungsanlagen, Weichen sowie Bahnhöfe zumindest teilweise redundant mit Strom versorgt werden könnten (z.B. über umgewandelten Fahrstrom der SBB);
- welche rechtlichen Grundlagen nötig wären, um Investitionen zur Erhöhung der Autonomie von öffentlichen Verkehrsbetrieben in Städten zu ermöglichen;
- wie die aufbereitete Lage Mobilität sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der elektronischen Lagedarstellung (ELD) abgebildet sein müssten;
- ob und wie einzelne Fachkonzepte aufeinander abgestimmt werden sollten, zu einem Gesamtkonzept für die Mobilität in der Notlage.

5.3.2 Ergebnisse zum Themenbereich Öffentliche Sicherheit

Ausgangslage

Die öffentliche Sicherheit leidet unter anderem unter eingeschränkten Infrastrukturen und Ressourcen sowie schwindender Durchhaltefähigkeit öffentlicher und privater Sicherheits- und Einsatzkräfte inkl. Blaulichtorganisationen.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit würde es wohl zu grossen Belastungen für die Bevölkerung kommen, nehmen viele Kantone an. Vereinzelt käme es wahrscheinlich auch zu Plünderungen und zu einem Anstieg der Kleinkriminalität. Ebenso dürfte es im Justizvollzug zu Schwierigkeiten kommen (z.B. bei der Sicherheit in Gefängnissen).

Allgemein würden vermutlich aber kaum chaotische Zustände herrschen, die durch Massenpanik oder flächendeckende Gewalt geprägt wären. Die deutliche Mehrheit der Menschen würde sich mit der Situation wohl arrangieren und ein rationales und angemessenes Verhalten zeigen. Vermehrt wären Personen auf externe Hilfe angewiesen, um die Ausnahme-situation zu meistern. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sei essenziell für die Erhaltung von Vertrauen in die staatlichen Organe.

Die Prioritäten der polizeilichen Gefahrenabwehr müssten durch Bund und Kantone überprüft und eventuell neu definiert werden. Dabei wären vereinbarte Verpflichtungen (z.B. der Botschaftsschutz, internationale Zusammenarbeit) ebenso zu berücksichtigen wie die unterschiedlichen kantonalen und nationalen Bedürfnisse, kritische Infrastrukturen bzw. private, wirtschaftliche und öffentliche Interessen.

Ein Erlass über eine national abgestimmte Polizeiverordnung wäre nötig. Ebenso sollte es einheitliche Mustereinsatzregeln für die Sicherheitskräfte geben. Sowohl die Sicherheit kritischer Infrastrukturen als auch Produktion und Transport von sensiblen Gütern müssten gewährleistet werden.

Es bräuchte eine nationale Übersicht von Anträgen für polizeiliche Unterstützung und der geleisteten Einsätze. Die Koordination zwischen den verschiedenen Leistungserbringern wie Polizei, Bahnpolizei, Grenzschutzkorps (GWK), privaten Sicherheitsunternehmen und der Armee wäre unabdingbar.

Lücken, Defizite

Ein gemeinsames konsolidiertes Lagebild (integrale Lage) werde als Voraussetzung für einen zeitnahen Informationsaustausch zwischen Bund, Kantonen und Dritten betrachtet. Ein solches werde generell sehr vermisst; ebenso wie eine sichere und unabhängige Breitbandverbindung.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema der öffentlichen Sicherheit

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten auf lokaler Stufe die öffentliche Sicherheit zu regeln und Mittel zu organisieren. Allerdings würde die grosse Herausforderung, die öffentliche Sicherheit auch in einer Mangellage zu gewährleisten, eine bedarfsgerechte Koordination zwischen Bund/Armee, Kanton/Polizei/Zivilschutz und privaten Kräften erfordern.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- ob Organisationsstrukturen und Prozesse den Anforderungen der Notlage genügen oder ob Anpassungsbedarf besteht;
- ob für den Bevölkerungsschutz Strukturen analog zu den Polizeikonkordaten geeignet wären. Die Vertretenden solcher Bevölkerungsschutzkonkordate könnten als regionale Ansprechpartner in einem Nationalen Stab/Koordinationsstab (Arbeitstitel) Einsitz nehmen;
- wie die aufbereitete Lage öffentliche Sicherheit sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der ELD abgebildet sein müssten, um den besonderen Anforderungen einer Notlage gerecht zu werden;
- ob und wie einzelne Fachkonzepte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in der Notlage aufeinander abgestimmt werden sollten.

5.3.4 Ergebnisse zum Themenbereich Versorgung/Entsorgung

Ausgangslage

Alle Bereiche der öffentlichen und privaten Versorgung und Entsorgung wären massiv behindert und würden teilweise nicht funktionieren. Von eingeschränkten oder ausgefallenen Versorgungs-/Entsorgungsprozessen, Infrastrukturen, Ressourcen usw. wären die Grundversorgung der Bevölkerung (z.B. mit Trinkwasser, Grundnahrungsmitteln, Gütern des täglichen Bedarfs, Bargeld, Betriebsstoffen), die Entsorgung (z.B. von Abwasser, Chemie-, Spital-, Tierabfällen) sowie die Wirtschaft und Verwaltung stark betroffen.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Grundsätzlich sei es Sache der Wirtschaft, die Versorgung in allen Lagen sicher zu stellen. Der Bund unterstütze dies subsidiär auf der Basis des Landesversorgungsgesetzes.

Die Wirkung der wirtschaftlichen Landesversorgung in einer Strommangellage des beschriebenen Ausmasses wird teilweise angezweifelt. Verschiedene Kantone befürchten, dass die Pflichtlager der notleidenden Bevölkerung keinen unmittelbaren Nutzen bringen würden. Unterstützung benötige sie aber innert Tagen.

Als Planungsmassnahme sei es wichtig, kritische Produzenten (inkl. Produktionsketten), Gross- und Detailhändler zu erfassen und aufeinander abzustimmen, wie dies im Rahmen der Umsetzung der National Cyber Strategy beziehungsweise der nationalen Strategie zum Schutz der kritischen Infrastrukturen erfolgt.

Die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken von Bund, Kantonen, Wirtschaft inklusive Landwirtschaft wäre in einer nationalen Notlage noch nicht ausreichend.

Lücken und Defizite aus Sicht der Teilnehmenden

Der Wissensstand bezüglich Auswirkungen einer Strommangellage auf Versorgung/Entsorgung sei in der Bevölkerung, in der Wirtschaft, in den Behörden und in den Exekutiven sehr unterschiedlich. Es gebe Lücken in der Information und Kommunikation.

Die Auswirkungen der vorgesehenen Strombewirtschaftung (Verordnung über die Elektrizitätsbewirtschaftung, VEB) durch die Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) seien Bund, Kantonen, Wirtschaft und der Öffentlichkeit

grösstenteils unbekannt oder würden unterschätzt. Die Grundversorgung mit Lebensmitteln, Gütern des täglichen Bedarfs, Betriebs- und Brennstoffen, Bargeld und Dienstleistungen wäre in einer langandauernden Strommangellage nicht sichergestellt. Zudem wisse man zu wenig über die Versorgungsautonomie der Bevölkerung, Unternehmen, Institutionen etc. Es sei zu prüfen, ob die Vorgaben des Landesversorgungsgesetzes genügen würden.

Die Versorgungs-/Entsorgungslage müsste in der ELD bedarfsgerecht abgebildet sein.

Schäden, die durch ungenügende oder fehlende Versorgung und Entsorgung entstehen würden (z.B. Ausfall der Abwasserreinigungs-/Wasserversorgungsanlagen, Betriebsausfälle etc.), müssten auf ihre (langzeitigen) Folgen untersucht werden (Umweltschäden, Konkurspotenzial etc.).

Rechtliche Grundlagen seien zum Teil nicht ausreichend vorhanden; z.B. für Investitionen, Betriebsausfall sowie internationale Konzerne wären sie aber zwingend notwendig (Gesetze, nicht Verordnungen!).

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema der Versorgung/Entsorgung

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten, Versorgung und Entsorgung zu regeln und zu organisieren.

Allerdings würde die Strommangellage, teilweise auch die Strombewirtschaftung (VEB), die Möglichkeiten Einzelner stark bis teilweise vollständig einschränken. Dadurch würde das Gesamtsystem von komplexen Vernetzungen und Abhängigkeiten in der Wirtschaft und Gesellschaft bezüglich Versorgung/Entsorgung aus dem Gleichgewicht geraten und teilweise einbrechen. Die Grundversorgung der Bevölkerung wäre gefährdet.

Zur Bewältigung der Notlage sollten die bestehenden Planungen zur Strombewirtschaftung und Grundversorgung überprüft und eventuell angepasst werden, sodass sie, soweit technisch möglich, umfassend und bedarfsgerecht aufeinander abgestimmt sind.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- ob das Konzept der Strombewirtschaftung und deren rechtliche Grundlagen (VEB) den unterschiedlichen Bedürfnissen und Erfordernissen

gerecht werden und ob die Folgen genügend bekannt sind. Dies ist zwischen den Betroffenen und Verantwortlichen der Behörden, Wirtschaft und Bevölkerung zu klären;

- ob die Strombewirtschaftungsmassnahmen (VEB) genügend auf das Funktionieren wichtiger Produktions- und Versorgungsketten ausgerichtet sind;
- ob krisenrelevante (Grund-)Versorgungs- und Entsorgungsprozesse sowie Dienstleistungen und Akteure identifiziert und bestimmt sind und wie sie funktionieren könnten (Finanzierungen, Entschädigungs- und Vorsorgezahlungen (z.B. AHV, IV));
- welche Rolle das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) beim Beschaffen, Verwalten und Verteilen von Schlüsselgütern haben sollte;
- ob Risikoanalysen und Vorsorgeplanungen u.a. den Ausfall der Just-in-time-Versorgung und -Entsorgung relevanter Akteure in einer Strommangellage genügend berücksichtigen und Alternativen aufzeigen;
- ob und zu welchen Konditionen relevante Akteure zwingend bestimmte krisenrelevante Auflagen erfüllen müssten (z.B. Direkteinspeisung in das Stromnetz, Alternativenergie, Versorgung mit Notstromaggregaten);
- ob, für wen und wo (im In- und Ausland), Anspruch auf Schadenersatz bestehen würde, z.B. für Schweizer Unternehmen, internationale Firmen in der Schweiz (z.B. bezüglich Betriebsausfällen) oder Nachbarstaaten (z.B. bezüglich Gewässerverschmutzung, was zu Problemen bei der Aufbereitung für Trinkwasser führen kann);
- ob rechtliche Grundlagen sowie das Konzept der wirtschaftlichen Landesversorgung einer Strommangellage genügen würden bzw. wie sie angepasst werden müssten (z.B. bzgl. Freigabe und Management der Pflichtlager, Kontingentierung, Rationierung etc.);
- wie die aufbereitete Lage Versorgung/Entsorgung sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der ELD abgebildet sein müssten, um den besonderen Anforderungen einer Notlage gerecht zu werden;
- ob und wie einzelne Fachkonzepte aufeinander abgestimmt werden sollten, zu einem Gesamtkonzept für die Grundversorgung/Entsorgung in der Notlage.

5.3.5 Ergebnisse zum Themenbereich Gesundheitswesen

Ausgangslage

Das Gesundheitswesen funktioniert nur noch eingeschränkt. Dadurch sind sowohl die medizinische Grundversorgung als auch die Pandemiebekämpfung massiv erschwert. Die Angebote, Dienstleistungen und die Durchhaltefähigkeit von Leistungserbringern im Gesundheitswesen inkl. Rettungsdiensten leiden massiv unter der Mangellage und mit ihnen die Befriedigung der Nachfrage aus der Bevölkerung.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Eine Untersuchung zur Durchhaltefähigkeit von Spitälern und Rettungsdiensten durch den Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) zeige eindrücklich, dass nach etwa einer Woche mit einem starken Leistungsabbau zu rechnen sei. Gewisse Leistungen müssten für alle medizinischen Institutionen in der Schweiz vereinheitlicht werden (z.B. zur Vermeidung von Gesundheitstourismus). Es stelle sich die Frage, wer dafür zuständig wäre.

Die betriebliche Autonomie von Akutspitälern, Reha-Kliniken, Alters- und Pflegeheimen, Rettungsorganisationen, Arztpraxen, Apotheken und weiteren Leistungserbringern im Gesundheitswesen sei nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen optimiert. Sie seien auf die regelmässige Versorgung mit Medikamenten, Verbrauchsmaterial, Blut, Medizinalprodukten und Schutzmaterial angewiesen; das würde auch in einer Strommangellage gelten.

Notstromversorgungen, bzw. die Geräte und dafür notwendigen Aggregate und Betriebsstoffe, fehlten heute teilweise, seien oft unzureichend oder meist nur für kurze Dauer funktionsfähig.

Generell wären im Übungsszenario Güter und Dienstleistungen nur in beschränktem Umfang, verzögert oder gar nicht verfügbar. Deshalb könnte die medizinische Grundversorgung nur mit einer nationalen Koordination gewährleistet werden. Die rechtlichen Grundlagen dafür seien grundsätzlich vorhanden.

Teilweise wird befürchtet, dass ein Aufgebot von Ärzten und medizinischem Fachpersonal durch die Armee, den Zivilschutz oder den Zivildienst das Gesundheitswesen zusätzlich schwächen würde. Deshalb wäre ein Aufgebot auch schwierig umsetzbar. Allerdings müsse auch berücksichtigt werden, dass oben erwähnte Organisationen dadurch wiederum Leistungen für das Gesundheitswesen erbringen könnten.

Weiter gelte es, den Einsatz von Personal unterschiedlichster Herkunft (Armee, Zivildienst, Schweizerisches Rotes Kreuz, Zivilschutz, Samariter, Spitex, Freiwillige) zu koordinieren.

Mit dem Informations- und Einsatzsystem Sanität (IES) stehe theoretisch (es werde jedoch nicht von allen Kantonen benutzt) eine Gesamtübersicht des Gesundheitswesens Schweiz in der Grundversorgung bzw. im Ereignisfall zur Verfügung. Informationen aus dem IES seien heute in der ELD abgebildet. Dies müsse auch in einer künftigen integralen Lage der Fall sein.

Lücken, Defizite

Generell seien Risikomanagement-Konzepte und die daraus abgeleiteten Notfall-, Krisen- und Business-Continuity-Management-Pläne eher auf kurzfristige, räumlich begrenzte Ereignisse und Stromausfälle ausgelegt, aber nicht auf langdauernde, grossflächige Strommangellagen. Im Weiteren fehle eine national abgestimmte Verzichtplanung und Priorisierung im Gesundheitswesen.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema des Gesundheitswesens

Grundsätzlich wurde der Wille manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten auf lokaler Stufe die Gesundheitsversorgung zu regeln, zu organisieren und aufrecht zu erhalten. Allerdings würde die grosse Herausforderung, die medizinische Grundversorgung in einer Mangellage zu sichern, eine bedarfsgerechte Koordination zwischen Bund, Kantonen und Dritten sowie zwischen öffentlichen und privaten Kräften erfordern.

Bedürfnisse und Ansprüche an das Gesundheitswesen sollten mit übergreifenden, grenzüberschreitenden Priorisierungs- und Verzichtplanungen abgeglichen werden.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- wie die Information und die Kommunikation innerhalb und ausserhalb des Gesundheitswesens in der Notlage kohärenter gestaltet werden könnten;
- wie in der Notlage eine optimale interkantonale Koordination im Gesundheitswesen sichergestellt werden könnte;

- ob und zu welchen Konditionen relevante, Akteure zwingend bestimmte krisenrelevante Auflagen erfüllen müssten (bezüglich BCM, Durchhaltefähigkeit, Kapazität, Dienstleistungen, Versorgungsautonomie etc.);
- ob das Bundesamt für Gesundheit, der Koordinierte Sanitätsdienst/SANKO, die Gesundheitsdirektoren-Konferenz und das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung ein gemeinsames, nationales Vorsorgekonzept für die medizinische Grundversorgung erarbeiten sollten;
- wie ethische Fragen bezüglich der nicht mehr möglichen medizinischen Grundversorgung als Grundlage für Entscheide einbezogen werden müssten;
- ob die gesetzlichen Grundlagen, Vorsorgeplanungen und Risikomanagement-Konzepte ausreichend sind;
- wie die aufbereitete Lage Gesundheitswesens sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der ELD abgebildet sein müssten, um den Anforderungen einer Notlage gerecht zu werden;
- ob und wie einzelne Fachkonzepte aufeinander abgestimmt werden sollten, zu einem Gesamtkonzept für die Medizinische Versorgung in der Notlage.

5.3.6 Ergebnisse zum Führungsbereich Führung/Koordination

Ausgangslage

Die Ausübung von Führungs- und Koordinationsaufgaben über sämtliche Stufen und Ebenen ist wegen eingeschränkter Verfügbarkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie mangelnder Ressourcen massiv erschwert.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Zur Bewältigung der Notlage müssten normale Prozesse und Abläufe teilweise vorübergehend und abgeändert werden (Notbetrieb).

Der Föderalismus wird vereinzelt als Hindernis betrachtet. Eine Notlage heble jedoch föderalistische Strukturen nicht aus. Es müsse aber abgeklärt werden, wie die durch ihn entstehenden Behinderungen in einer Krise überwunden werden könnten.

Der informelle Informationsaustausch sei eine Stärke des schweizerischen Systems, der auch in einer Krise eine wichtige Rolle spielen würde.

In besonderen und ausserordentlichen Lagen würden grundsätzlich die gleichen Personen bzw. Gremien wie in der normalen Lage Entscheide treffen. Dies begünstige eine rasche und wirkungsvolle Koordination unter Zeitdruck und grosser Unsicherheit.

Der Bundesrat würde eines seiner Mitglieder situativ mit der Federführung in einer Krise betrauen. Immer führe die Exekutive, auch in den Kantonen.

In Krisen möchte man, wenn immer möglich, auf die Anwendung von Notrecht verzichten. Es würden, so lange wie möglich, die vorhandenen rechtlichen Grundlagen angewendet. Der Bundesrat könne aber selbstverständlich Verfügungen oder eine Notrechtsverordnung erlassen.

Die heutige Zusammensetzung des BST ABCN, seine Aufgaben, Kompetenzen und die Namensgebung sollten überprüft werden.

Verschiedene Vertretende der Kantone äusserten mehrfach das klare Bedürfnis und die Absicht, in der Vorbereitung von Entscheiden mit nationaler Bedeutung ihre Interessen und Bedürfnisse besser einbringen zu können. Solch ein operativer Dialog könnte in einem nicht unbedingt paritätisch, jedoch gefühlt paritätisch zusammengesetzten Nationalen Stab/Koordinationsstab (Arbeitstitel) erfolgen.

Es wurde auch klar gesagt, dass keine neuen Gremien geschaffen werden sollten.

Beim genannten Nationalen Stab/Koordinationsstab (Arbeitstitel) handle es sich um eine auf die künftigen Gegebenheiten ausgerichtete Weiterentwicklung des BST ABCN.

Leitung, Form, situationsspezifische Zusammensetzung und die mögliche Zusammenarbeit mit einem Stab des Bundespräsidenten seien noch zu klären.

Im BST ABCN sollten die Bundesämter und die Armee den operativen Dialog führen sowie ihre Aktivitäten koordinieren.

Im SVS könnten die Gremien oder der Delegierte eine noch genauer festzulegende Scharnierfunktion zwischen Bund und Kantonen übernehmen.

Bezüglich Aufgaben und Rolle der Politischen Plattform sowie des Delegierten herrsche teilweise Klärungsbedarf. Es sei nicht einleuchtend, weshalb ein Gremium nur vor und nach einer Krise tätig sein solle, jedoch in der Krise nur subsidiär zum Einsatz komme.

In verschiedenen Aussagen wurde festgehalten, dass die Politische Plattform SVS eine wichtige verbindende und steuernde Rolle habe und den politischen Dialog zwischen Bund und Kantonen im SVS führe.

Sie sei kein Krisenmanagementorgan, ebenso habe der Delegierte keinesfalls die Rolle eines Krisenmanagers.

Zur Bewältigung nationaler Krisen seien Handlungsrichtlinien nötig. Die Grundsätze für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei Extremereignissen (Massnahme 17 IDA NOMEX) seien dafür eine gute Ausgangslage.

Lücken, Defizite

Die interkantonale Koordination im Bevölkerungsschutz sei, im Gegensatz zu den Konkordaten der Polizei, nicht oder nur in Ansätzen vorhanden.

Fachschiene müssten auch in Krisen funktionieren. Prozesse für Begehren und Unterstützungsanträge werden von Kantonen teilweise als zu langsam und zu bürokratisch empfunden.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema der Führung/Koordination

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten, auf lokaler Stufe Führungs- und Koordinationsverantwortung wahrzunehmen.

Allerdings würden die grossen Herausforderungen der komplexen Notlage eine bedarfsgerechte, gesamtheitlich aufeinander abgestimmte Führung und Koordination der kritischen Bereiche, wie Mobilität, öffentliche Sicherheit, Versorgung und Entsorgung, Gesundheitswesen, Information und Kommunikation sowie Ressourcenmanagement, erfordern.

Führung und Koordination, die auf eine langandauernde Strommangellage ausgerichtet wären (IKT-Ausfälle verursachen enorme Führungseinschränkungen), würden auch zur Bewältigung weniger gravierende Szenarien taugen.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- wie die kantonale Beteiligung im nationalen Krisenmanagement gestaltet werden sollte, um die kantonalen Interessen und Bedürfnisse besser berücksichtigen zu können;
- inwieweit dies mit der Bildung einer strategischen Struktur, wie z.B. einer übergeordneten kantonalen Regierungskonferenz für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen, geschehen könne;
- welche Form, Funktion und Struktur ein Koordinationsorgan zur nationalen Krisenbewältigung auf Stufe Bund haben sollte. Es sollte über den Ämtern angesiedelt und vor, in und nach Krisen aktiv sein;

- ob und wie die Bedürfnisse und Fragen aus den Regionen in einem regional verankerten Bevölkerungsschutzstab konsolidiert und in das Organ zur nationalen Krisenbewältigung eingebracht werden könnten;
- wie ein allgemein anerkannter Nationaler Stab/Koordinationsstab (Arbeitstitel) die Zusammenarbeit ermöglichen, Zuständigkeiten regeln und Kantone und Dritte einbeziehen könnte. Es ginge dabei nicht nur darum, Bedürfnisse und Anträge zu formulieren, sondern auch Entscheide für den Bundesrat (via das für die Krise federführende Departement) vorzubereiten;
- ob im Rahmen von Handlungsrichtlinien allenfalls Aufgaben und Kompetenzen dauernd oder zeitlich begrenzt an den Bund abgegeben werden könnten/sollten;
- wie gemeinsame IKT-Infrastrukturen (z.B. Si-Kom SVS) im SVS vom Bund (BABS, Armee) und den Kantonen (KKJPD, RKMZF) finanziert, aufgebaut, optimiert und betrieben werden könnten;
- wie Kantone mit dem Bund auf politischer Ebene direkt sprechen könnten (rotes Telefon);
- wie mit der Praxis der Mehrfachmandate bzw. des Milizsystems (Politik, Zivilschutz, Militär, Feuerwehr) umzugehen sei;
- ob und wenn ja unter welchen Bedingungen ein Rechtsstatus Notstand/Notbetrieb eingeführt werden könnte, um schneller handeln zu können;
- wie die aufbereitete Lage Führung/Koordination sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der ELD abgebildet sein müssten, um den besonderen Anforderungen einer Notlage gerecht zu werden beziehungsweise wer Zugriff darauf haben müsste;
- wie einzelne Fachkonzepte zu einem Gesamtkonzept (Bewältigung der Notlage und Überführung in die neue Normallage) abgestimmt werden sollten;
- wie Wissenslücken geschlossen und der Wissenstransfer im SVS verbessert werden könnten.

5.3.7 Ergebnisse zum Führungsbereich Information/Kommunikation

Ausgangslage

Das Beschaffen, Analysieren, Aufbereiten und Verbreiten von Information auf gewohnte moderne, hoch-technologisierte Art und Weise zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren ist massiv erschwert. Kommunizieren mit eingeschränkten Informations- und Kommunikationstechnologien verzögert die Bewältigung der Notlage.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

In der Kommunikation gebe es eine gemeinsame Verantwortung und eine geteilte Zuständigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Vom Bund werde eine Führungsrolle erwartet (bezüglich Prozessen, Zuständigkeiten, Anspruchsgruppen, Kommunikationsverbund, Sprachregelungen).

Verantwortlich für die Kommunikation seien jene, welche die Krise zu bewältigen hätten. Bund und Kantone würden auf der strategisch-politischen und operativen Ebene kommunizieren, die Kantone zusätzlich auf der taktischen Ebene.

Es sei unklar, wie Behörden und Führungsorgane in einer Strommangellage sowohl mit der Verwaltung, relevanten Wirtschaftsakteuren, relevanten Produzenten, Gross- und Detailhändlern, als auch mit der Bevölkerung kommunizieren würden.

Durch die Vielzahl von Stäben und Gremien könnten Informationsdefizite und eine uneinheitliche Informationslage entstehen. Entsprechend sei ein aufeinander abgestimmtes Konzept bereits in der Vorsorgeplanung zwingend nötig.

Die Grundlage für eine wirkungsvolle Information und Kommunikation der Behörden sei ein aktuelles, integrales Lagebild (ELD). Das könne nur mit einem krisensicheren und ständig verfügbaren Sprach- und Datenübertragungsnetz (Breitband) sichergestellt werden.

Neben dem offiziellen spiele der informelle Informationsaustausch eine wichtige Rolle. Er sei eine Stärke des föderalen Systems.

Die Krisen-Kommunikation reiche von der Ereigniskommunikation, über Sensibilisierung, Empfehlungen und Verhaltensmassnahmen bis hin zu Aufrufen und Verboten.

Kommunikation sei grundsätzlich Chefsache und werde über die Führungslinie geregelt. Dies gelte für strategisch-inhaltliche Belange, jedoch nicht für Organisations- und Koordinationsfragen.

In einer Krise brauche es ein Gesicht als Sympathie- und Kompetenzträger/-in oder maximal einige wenige Gesichter.

Es solle mit einer Stimme kommuniziert werden.

Angst, Ohnmachtsgefühle und Vertrauensverlust in die staatlichen Organe sollten verhindert werden. Deshalb müsse die Kommunikation zeitnah, kontinuierlich, proaktiv, glaubwürdig, transparent, verantwortungsvoll, empfängergerecht und kohärent sein. Es gelte mit Empathie und einem persönlichen Bezug Vertrauen zu schaffen, zu bewahren, allenfalls wieder herzustellen und Verständnis zu fördern.

Die Kommunikation (Inhalte, Sprache) müsse einfach, eindeutig und direkt sein. Auf Verwaltungssprache oder Fachjargon sei zu verzichten und Sprach- und Kultur-Barrieren seien zu beachten.

Der Einsatz alternativer Informations- und Kommunikationsmittel (Kuriere, Infostände, Flugblätter, Lautsprecherwagen, Amateurfunk etc.) und die Fähigkeit zur Improvisation seien zwingend. Generell würde dadurch die Kommunikation allerdings schwerfälliger. Alle Ebenen müssten dies in der konzeptuellen Vorsorgeplanung und im Führungsrhythmus berücksichtigen.

Lücken, Defizite

- Es fehlten aufeinander abgestimmte Kommunikationskonzepte, welche die Kohärenz von Informationen zwischen den verschiedenen Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden ermöglichen;
- die Koordination der Kommunikation sei zu wenig auf die Anspruchsgruppen (z.B. Bevölkerung, Behörden und Ämter, Konkordate und Regionen, Partner im Bevölkerungsschutz, Lieferanten und Dienstleistern, Wirtschaft, Dritte sowie grenznahe Ausland) ausgerichtet;

- Im nationalen Pandemieplan sei die Kerngruppe Kommunikation beschrieben. Im BST ABCN existiere sie aber nicht und sei auch nicht vorgesehen. Folglich sei sie den Kommunikationsverantwortlichen der KFO/KFS auch nicht bekannt;
- im Gegensatz zu den verschiedenen Fachbereichen eines Kantons (z.B. Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Verkehrswesen) habe die Kommunikation keine bestimmte Ansprechperson und kein Ansprechgremium in den Krisenorganen des Bundes (z.B. BST ABCN);
- es existiere keine direkte, formell etablierte Fachschiene zwischen den Kommunikationsverantwortlichen der KFO/KFS und dem Bundesstab ABCN bzw. der Bundeskanzlei;
- Ereignis-, Behördenkommunikation an die Bevölkerung und Unternehmen würden als unzureichend empfunden;
- In den Grenzkantonen oder -regionen könnten Unterschiede zwischen in- und ausländische Informationen zu Verunsicherungen führen.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema der Information/Kommunikation

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten, zu informieren und kommunizieren. Allerdings würde die Herausforderung der Not- und Mangellage eine Koordination zwischen Bund, Kanton und Dritten, zwischen öffentlichen und privaten Kräften, erfordern. Aufeinander abgestimmte Informations- und Kommunikationskonzepte sollten dabei die Grundlage bilden.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- wie und worüber auf Basis solch eines Konzeptes Behörden, Verwaltung, identifizierte Interessensgruppen, Anspruchsgruppen und die Öffentlichkeit vor der Notlage sensibilisiert und informiert werden sollten;
- wie Kantone mit einer Kommunikationsfachperson in einer Kerngruppe Kommunikation auf Bundesstufe (z.B. im BST ABCN) vertreten sein sollten. Diese Frage sollte im Rahmen der Konstituierung des Gremiums geklärt werden;
- wie die Kommunikationsverantwortlichen zwischen Bund, Kantonen und Dritten besser organisiert (z.B. bezüglich Fachdienststruktur) und koordiniert (z.B. bezüglich Absprachemöglichkeiten) werden könnten;

- wie die Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen (SIKOV) in der von der Bundeskanzlei geplanten Arbeitsgruppe Krisenkommunikation Bund-Kantone einbezogen werden sollte;
- wie eine Krisenkommunikationsstrategie in einer Strommangellage gestaltet sein müsste, damit die Koordination über alle politischen Ebenen inkl. Anspruchsgruppen und Dritten stattfinden könnte;
- wie in einer Strommangellage Information gewonnen, verarbeitet und verbreitet werden könnte (u.a. mit Hilfe der ELD, einer integralen Lage);
- wie in einem Informations- und Kommunikationskonzept (mit und ohne Stromversorgung) Aufgabenschreibungen, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Prozesse die Zusammenarbeit auf allen Ebenen vereinfachen und harmonisieren könnten;
- was aus den einzelnen Fachkonzepten zur Grundversorgung in der Notlage Teil der Information und Kommunikation sein sollte (zur Vernetzung von Mobilität, öffentlicher Sicherheit, Versorgung/Entsorgung, Gesundheit, Führung und Koordination).

5.3.8 Ergebnisse zum Führungsbereich Ressourcenmanagement

Ausgangslage

Ressourcen (u.a. Personal, Lebensmittel, Bargeld, Güter wie Treibstoffe) werden rasch knapp. Sämtliche Ressourcen sind nur noch eingeschränkt verfügbar. Generell übertrifft die Nachfrage das Angebot.

Standpunkte und Bedürfnisse der Teilnehmenden

Mobilität

Die Mobilität sei eine Ressource und habe gleichzeitig eine Querschnittsfunktion im Ressourcenmanagement. Transporte auf der Strasse, der Schiene, dem Wasser und in der Luft müssten im Sinne eines Notbetriebes minimal aufrecht gehalten werden können. Dazu brauche es ein Transportkonzept. Dies müsse einerseits die Rationierung, Kontingentierung und Priorisierungen von Transportleistungen regeln, andererseits die Infrastrukturen und Treibstoffe sowie die Zusammenarbeit der Systemführer (z.B. SBB) zur bestmöglichen Versorgung der Gesellschaft und Wirtschaft. Fragen zu Kosten, Finanzierung bzw. Entschädigungen seien dabei zu berücksichtigen.

Öffentliche Sicherheit

Die Ressourcen von Polizei, Grenzwachtkorps, Bahnpolizei und privaten Sicherheitsunternehmen könnten die öffentliche Sicherheit mit geeigneten Massnahmen vermutlich nur wenige Wochen sicherstellen. Eine Durchhaltfähigkeit über mehrere Monate wäre nur mit subsidiärer Unterstützung der Armee und des Zivilschutzes möglich.

In der Notlage würden die Polizeikorps Reserven bilden und wie gewohnt in den Polizeikonkordaten zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit mit dem Bund würde im Rahmen der Interkantonalen Polizeieinsätzen (IKAPOL) erfolgen. Deren nationale Einsätze würde der IKKS bzw. der versuchsweise gebildete, getestete Führungsstab Polizei (FST P) koordinieren. Für solche Einsätze seien national abgestimmte Mustereinsatzregeln (Rules of Engagement, Rules of Behaviour) notwendig.

Im BST ABCN seien die Belange der Polizei durch das Bundesamt für Polizei (fedpol) vertreten. So würden IKAPOL-Gesuche zur subsidiären Unterstützung durch die Armee bzw. den Zivilschutz ins Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) gelangen. Sie würden dann mit den übrigen Gesuchen koordiniert werden. Kantonale polizeiliche Mittel, Mittel des Grenzwachtkorps und fedpol, der Bahnpolizei und privater Sicherheitsunternehmen würden aber nicht bewirtschaftet.

Versorgung/Entsorgung

Generell müssten Schlüsselgüter (wie z.B. Wasser, Lebens-/Futtermittel, etc.) rationiert, kritische Infrastrukturen im weitesten Sinne (wie z.B. Abwassersysteme, Kehrverbrennungsanlagen, IKT-Systeme etc.) definiert und priorisiert werden.

Für die Strombewirtschaftung seien dafür rechtliche Grundlagen zwar vorhanden (VEB) und organisatorische Massnahmen getroffen (OSTRAL). Zu prüfen wäre jedoch, ob diese den Bedürfnisse von Produzenten, Handel, Dienstleistern und Verbrauchern gerecht werden und wie sie damit umgehen könnten.

Die Herausforderung sei es, diese Bedürfnisse mit Realitäten (technische Gegebenheiten und Möglichkeiten, physikalische Elektrizitätseigenschaften) in Einklang zu bringen. Auf solche Realitäten müssten Politik, Föderalismus oder das Subsidiaritätsprinzip zwingend Rücksicht nehmen.

Nur mit einem Notbetrieb im nationalen Rahmen, bei dem z.B. Verteilnetze angepasst würden, könne das Risiko von Domino-Effekten, Diskriminierungen oder kantonal stark unterschiedlichen Angeboten (Güter, Dienstleistungen) gemindert werden. Weiter seien Verbrauch, Produktion, Import und Export zu kontrollieren sowie Fragen von Entschädigungen oder Schadenersatzansprüchen zu berücksichtigen. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) habe dabei eine Schlüsselrolle.

Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen gehe es darum, die medizinische Grundversorgung und die medizinischen Schlüsselgüter unter Berücksichtigung der Pandemiebekämpfung zu ermitteln und zu priorisieren. Daraus würden sich Verzichtsplanungen, zentrale und dezentrale Angebote, Massnahmen zur Durchhaltefähigkeit der Leistungserbringer durch die nationale Koordination (KSD/SANKO) bezüglich Personal, Mitteln, Medikamenten und Leistungen ergeben. Eine wirksame nationale Koordination benötige verlässliche Informationen (integrale Lage), rechtliche Grundlagen, welche auch z.B. Hinweise zur Zusatzfinanzierung oder Haftung geben würden, sowie national anerkannte ethische Richtlinien und Entscheidungskriterien.

Lücken, Defizite

Das Ressourcen Management Bund sei zu wenig bekannt und/oder verstanden.

Eine Bewältigungsstrategie des BST ABCN müsste auch eine Teilstrategie zu nationalem Ressourcenmanagement umfassen. Sie müsste sowohl den abgeschätzten Bedarf, die Verfügbarkeit und den Einsatz von Ressourcen bei Bund, Kantonen und Dritten sowie Kriterien der Priorisierung skizzieren.

Kantone sind der Auffassung, zu wenig in den vom ResMaB geführten Prozess des nationalen Ressourcenmanagements einbezogen zu sein.

Zurzeit sei das ResMaB kein ständiger, einheitlicher und einfacher Prozess. Folglich sei auch in der normalen Lage kein aktuelles und vollständiges Ressourceninventar verfügbar.

Nach mehrheitlicher Ansicht der Kantone gebe es auf der Stufe Bund immer noch zu viele Ansprechpartner bzw. es sei unklar, wer anzusprechen sei. Diese Mehrspurigkeiten würden verunsichern, seien unerwünscht und sollten mit einem single point of contact (SPOC) Bund für die Kantone beseitigt werden.

Im Bevölkerungsschutz übernehme jedoch bereits die Nationale Alarmzentrale (NAZ) diese SPOC-Rolle, wird entgegnet.

Es wird bemängelt, dass teilweise rechtliche Grundlagen für Requisitionen fehlten. Einige Kantone hätten die Requisitionsmöglichkeiten allerdings rechtlich geregelt.

Es wird in Frage gestellt, wie und ob unter den gegebenen Bedingungen ohne Strom bzw. bei Strommangel ein nationales Ressourcenmanagement machbar sei. Schliesslich seien weder der flächendeckende Einsatz der elektronischen Lagedarstellung (ELD), noch ständige, ununterbrochene Verbindungen zwischen den Akteuren unter den gegebenen Bedingungen möglich.

Zwischenfazit der Übungsleitung SVU 14 zum Thema des Ressourcenmanagement

Grundsätzlich wurden Wille und Absicht manifestiert, im Rahmen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten Ressourcen zu managen.

Allerdings würden die grossen Herausforderungen der komplexen Not- und Mangellage ein umfassend koordiniertes Ressourcenmanagement zwingend verlangen. Dieses soll es erlauben die Lage zu analysieren sowie die wesentlichen Ressourcen von Bund, Armee, Kantonen und Dritten, öffentlichen und privaten Akteuren zu erfassen und zu bewirtschaften.

Aus den Diskussionen geht hervor, dass geprüft/analysiert werden sollte:

- wie interne und externe Vorbehalte und unrealistische Erwartungen gegenüber dem Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) abgebaut werden könnten;
- wie das ResMaB als Schlüsselprozess etabliert und wirkungsvoll betrieben werden könnte;
- wie verständlich und eindeutig vermittelt werden könnte, wie über das ResMaB Personal, Schlüsselmaterial und -leistungen, national und international beschafft, bereitgestellt und zugewiesen würden;
- welche Kriterien für Verzichtsplanungen und zur Priorisierung von Mitteln und Leistungen im Voraus festgelegt werden müssten;
- welche technischen Anforderungen ein sicheres Übertragungsnetz für den Einsatz im ResMaB erfüllen müsste;

- ob ein einziger Antragsweg in der Notlage für alle einzuhalten sei;
- wie die aufbereitete Lage Ressourcenmanagement sowie ihre Essenz in der Gesamtlage in der ELD abgebildet sein müssten, um den besonderen Anforderungen einer Notlage gerecht zu werden;
- ob und wie einzelne Fachkonzepte aufeinander abgestimmt werden sollten, zu einem Gesamtkonzept für das Ressourcenmanagement in der Notlage.

- die Rollen, Aufgaben und Kompetenzen des KKM SVS (Politische Plattform, Steuerungsausschuss, erweiterter Steuerungsausschuss, Geschäftsstelle);
- die Konsequenzen aus dem IKAPOL-Pilotprojekt Führungsstab Polizei SVU 14;
- Folgen des Vorschlages, Bevölkerungsschutz-Konkordate analog zu den Polizei-Konkordaten zu schaffen.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Die detaillierten Unterlagen aus den Arbeitsgruppen wurden dem Delegierten von Bund und Kantonen für den Sicherheitsverbund Schweiz übergeben.

Die Erkenntnisse sollten nicht als abschliessend verstanden werden. Sie müssten durch den Steuerungsausschuss vertieft weiterdiskutiert werden.

5.3.9 Überprüfungsergebnisse der Grundsätze für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei der Bewältigung von Extremereignissen (Massnahme 17, IDA NOMEX)

Aufgabenstellung

Die acht Grundsätze (Beilage 3) beschreiben, wie im Rahmen des Sicherheitsverbunds Schweiz bei der Bewältigung von Extremereignissen zusammengearbeitet werden soll. Sie wurden von einer Arbeitsgruppe des KKM SVS erarbeitet, vom Steuerungsausschuss bereinigt und 2014 von der Politischen Plattform genehmigt.

In der SVU 14 wurden diese Grundsätze von den interdisziplinären Arbeitsgruppen mit Vertretenden von Bund, Kantonen und Dritten des Modules Notlage - Nationale Koordination analysiert und diskutiert. Kritische Bemerkungen, Ergänzungen und Korrekturvorschläge wurden festgehalten (Beilage 3). Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Arbeitsgruppen zusammenfassend dargestellt.

Fazit und Empfehlungen der Arbeitsgruppen

Grundsätzlich seien die acht Grundsätze geeignet, um die Zusammenarbeit der Organisationen im SVS zu verbessern. Anpassungen müssten aber vorgenommen werden.

Die Grundsätze müssten zudem den laufenden Entwicklungen bzw. den Weiterentwicklungen im SVS entsprechend angepasst werden. Zu berücksichtigen seien u.a.:

- die Bevölkerungsschutzstrategie 2015+;
- die Rollen, Aufgaben und Kompetenzen des BST ABCN bzw. des teilweise geforderten Nationalen Stabes;

5.4 Kurzumfrage zur SVU 14

Einleitende Bemerkungen

Im Anschluss an die SVU 14 wurden einer Gruppe von Vertretenden des Steuerungsausschusses KKM SVS, des Bundesstabs ABCN sowie einzelnen Direktinvolvierten der SVU 14 folgende zwei, bewusst offen gehaltene, Fragen schriftlich gestellt:

- *Welches ist aus Ihrer Sicht die wichtigste Erkenntnis aus den Vorbereitungen und der SVU 14 selbst?*
- *Welches ist aus Ihrer Sicht die wichtigste zu treffende Massnahme?*

Die eingegangenen Stellungnahmen sind einerseits in den einzelnen Schwergewichtsbereichen integriert wiedergegeben (Mobilität, Versorgung/Entsorgung, Gesundheitswesen, Öffentliche Sicherheit, Führung/Koordination, Information/Kommunikation, Ressourcenmanagement). Andererseits findet sich untenstehend eine Zusammenfassung der Antworten.

Diese bestätigen grundsätzlich die Erkenntnisse aus den Modulen Notlage, zeigen aber gleichzeitig auch die Meinungsvielfalt auf.

Standpunkte und Bedürfnisse der Umfrageteilnehmenden

Allgemeine Erkenntnisse zur SVU 14

Die Frage, ob die Schweiz fähig wäre, gleichzeitig mehrere Grossereignisse zu bewältigen, dürfe sich eigentlich gar nicht stellen. Die Schweiz müsse dazu fähig sein. Diese Aussage wurde in den Rückmeldungen nicht zum ersten Mal gemacht, sie konnte im Verlauf der SVU 14 mehrmals vernommen werden. Schliesslich habe die Übung die Schwächen unserer Gesellschaft gegenüber technologischen Risiken ganz klar bewiesen; das dargestellte Szenario würde unser Land in eine grosse Krise stürzen.

Erfreulich sei zu vermerken, dass eine Sensibilisierung für die Themen Grippepandemie und Strommangel- lage stattgefunden habe. Sowohl der Bundesstab (BST) ABCN als auch die Armee hätten davon profitiert. Die Armee betont, aus den Übungserfahrungen Nutzen zu ziehen. Die geleisteten Arbeiten und die gewonnenen Erkenntnisse seien zu umfangreich und wichtig, um gleich wieder zum Normalbetrieb zurückzukehren.

Bedauert wurde teilweise, dass im Kursaal die Themen Influenza-Pandemie und Strommangellage zu kurz gekommen seien. Es sei stattdessen sehr viel über Organisationsformen und -strukturen diskutiert worden.

Thematisch sei die konsequente Weiterverfolgung der Zuständigkeiten und der erkannten Probleme bei der Strommangellage sowie deren Auswirkungen wichtig.

Problemlösungen in der eigenen Organisation, aber auch zusammen mit anderen, müssten aktiv trainiert werden. Auch für die Armee gelte die Einsicht: Üben, üben, üben und dabei nicht an der Oberfläche bleiben.

Auf die Übung bezogen wünscht man sich künftig, eine Übungskultur zu fördern, welche die Beteiligten weiterbringe. Es brauche einen Übungsrhythmus, eine Regelmässigkeit und eine Übungsagenda.

Die nächste Sicherheitsverbandsübung solle als Projekt in der Linie, in enger Zusammenarbeit mit der bestehenden Fachgruppe Ausbildung und Übung des Sicherheitsverbands (SVS) vorbereitet werden. Der Projektauftrag sei durch die Politische Plattform zu erteilen.

Mobilität

Ein Personen- und Güterverkehr zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit lebenswichtigen Gütern müsse sichergestellt werden können.

Öffentliche Sicherheit

Beim Bund fehle ein Organ, welches die Legitimität habe, in der Krise alle Akteure im Bereich der Sicherheit zu koordinieren.

Die interkantonale Zusammenarbeit bei der Ereignisbewältigung grosser Bevölkerungsschutzlagen sei zu intensivieren.

Versorgung/Entsorgung

Wie dramatisch die Folgen eines Teilausfalls der Stromversorgung über mehrere Woche für die Bevölkerung und Wirtschaft wären, könnten wir uns aufgrund mangelnder Erfahrungen gar nicht ausmalen. Dennoch oder gerade deshalb gehe es darum, sich mit dem Szenario Strommangellage auseinanderzusetzen und sich vorzubereiten. In diesem Zusammenhang müsse auch erkannt werden, dass Strombewirtschaftungsmassnahmen (Abschaltungen) das letzte Mittel seien, um einen Zusammenbruch der Stromversorgung zu vermeiden.

Elektrizität sei die Schlüsselressource für jegliches Handeln in Gesellschaft und Wirtschaft. Das werde noch zu wenig erkannt.

Im Übrigen werde im Folgebericht zur Strategischen Führungsübung 2009 (SFU 09): Vorbereitung auf krisenbedingte Versorgungsengpässe im Strombereich aus dem Jahre 2012 eine erste Auslegeordnung zu Auswirkungen von Strommangel gemacht.

Mit der Umsetzung der vom Bundesrat erteilten Aufträge harze es allerdings.

Über die Massnahmen des Bundes bzw. der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL), insbesondere bezüglich einer Strommangellage, bestehe ganz generell ein mangelnder Kenntnisstand.

Die WL betont, dass sie ihre Aufgaben in diesem Bereich anpacken werde und den Dialog mit den kantonalen Führungsorganisationen und -stäben (KFO/KFS) führen, weiter intensivieren und die vorbereitenden Massnahmen diskutieren wolle.

Die Wirtschaft habe in der Normallage wie in der Krise Versorgungsaufgaben, die sie wahrnehmen müsse. Der Staat könne sie zwar nicht ersetzen, aber unterstützen. Klar sei, dass die Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren, im Besonderen jenen des Privatsektors, verbessert werden müsse, da diese eine wichtige Rolle spielten, unter anderem bezüglich Versorgung, Finanzen, Sicherheit. Dazu seien keine neuen strukturellen oder organisatorischen Massnahmen erforderlich.

Gesundheitswesen

Die Auswirkungen einer längerdauernden Strommangellage seien im Gesundheitswesen wenig und nicht durchwegs bekannt. Vorbereitungen beschränkten sich auf kurzfristige Stromunterbrüche bei essenziellen Systemen im Spitalbereich. Dies gelte es zu betonen, schliesslich seien die meisten Bereiche im Gesundheitswesen (inkl. der materiellen Versorgung mit Medikamenten und Sanitätsmaterial) weitgehend netzstromabhängig. Folglich gelte es, die Situation flächendeckend und detailliert zu erfassen (Kataster vervollständigen), Empfehlungen auszuarbeiten und zu schulen.

Information und Kommunikation

Das Wichtigste sei, möglichst schnell die Verbindung zu den Kantonen über ein sicheres Datenverbundnetz und über Verbindungspersonen sicherzustellen.

Führung und Koordination

Das gemeinsame Ganze werde leider nicht gesehen, da alle unter einem Tunnelblick leiden würden. Der Bundesrat bräuchte eine umfassende Grundlage für die strategischen Entscheidungen. Der Bund verfüge nicht über zivile operative Einsatzführungsstrukturen für ein erfolgsversprechendes Krisenmanagement.

Im Bereich Armee hätten sich militärische Organisation und Führung bewährt. Das habe sich auch in der Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. den kantonalen Territorialverbindungsstäben bestätigt.

Eine Krisenbewältigung müsse in jedem Fall in engem Zusammenwirken zwischen Kantonen und Bund angegangen werden. Die Kantone möchten auf der politischen und der Verwaltungsebene einbezogen werden, möglichst paritätisch.

Leider sei das Verhältnis zwischen den Organen des Bundes und der Kantone unklar und emotional belastet.

Im Weiteren sei die Rolle des BST ABCN und seine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf Stufe Bund und mit den Kantonen klärungsbedürftig. Die Zusammenarbeit innerhalb des BST ABCN sei an sich gut.

Das Projekt Lageverbund sei zu lancieren, wobei sich die Partner (Kantone, Armee sowie weitere Bundesstellen) einbringen sollten.

Zum Erstellen der Verbundsicht auf Stufe Bund, solle möglichst kein neues Gremium geschaffen werden. Arbeitsprozesse zwischen existierenden Strukturen (BST ABCN, KKM SVS, Armee, politische Instanzen) seien zu verbessern. Prozesse müssten im Sinne von schnell, adäquat, breit abgestützt, pragmatisch geklärt werden (z.B. indem kantonale SPOC direkt mit den zuständigen Bundesstellen zusammen arbeiten könnten via direktes Zugangs- und Antragsrecht). Vom BST ABCN müsse man wegkommen, hin zu einem Ereigniskrisenstab, z.B. mit Stabszellen. Der Einsatzstab müsse relativ klein und geschult sein.

Der Stab sollte entsprechend neu konstituiert werden. Im Weiteren müssten seine Kompetenzen und Zuständigkeiten überprüft und angepasst werden. Der Fokus liege dabei auf der strategischen Ereignisbewältigung sowie der Definition des Verhältnisses zu den kantonalen Führungsorganisationen. Kantone könnten im Stab zum Beispiel ereignisspezifisch einbezogen werden.

Welches Organ in der Krise koordiniere, wie es zusammengesetzt sei und über welche Mittel es verfüge, das sei noch zu bestimmen.

Eine Klärung der Rollen, Aufgaben und Kompetenzen des KKM SVS (Delegierter, Steuerungsausschuss und Politische Plattform) gelte es vorzunehmen.

Ebenso müsse geregelt werden, wer in welcher Krise welche Aufgabe habe und wer primärer Ansprechpartner sei.

Ressourcenmanagement

Es brauche einen konsolidierten Lageverbund und ein konsolidiertes Ressourcenmanagement, welche durch den Bundesstab sicherzustellen seien.

Das Projekt Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) sei umzusetzen, wobei die Partner Kantone, die Armee und weitere Bundesstellen einzubeziehen seien.

Die Armee könnte, neben der Führungsunterstützung, Verbindungen zur Verfügung stellen. Zusätzlich könnte sie in den Bereichen Sicherheit (auch bei eskalierenden Lagen), Sanität, Transport (am Boden und in der Luft), Versorgung und Lagedarstellung Unterstützung leisten.

Demgegenüber steht die Sorge, dass den Kantonen durch militärische Aufgebote die dringend benötigten Kräfte weggenommen und die Kantone so geschwächt würden, z.B. im Gesundheitswesen, der Logistikbranche, Polizei und zivilen Kompetenzen aller Art.

Zusammengefasste Erkenntnisse der Übungsleitung SVU 14 aus den Rückmeldungen

- eine Strommangellage hätte eine grosse Krise zur Folge;
- die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Strommangellage ist zwingend;
- ohne Lehren und Massnahmen darf nicht zum Normalbetrieb zurückgekehrt werden;
- Fragen rund um die Führung zur Bewältigung müssten geklärt werden;
- günstige Voraussetzungen und Grundlagen für Vorsorgeplanungen müssten geschaffen werden;
- die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren muss vertieft und verbessert werden;
- eine entsprechende Übungskultur muss geschaffen werden.

5.5 Fazit aus Sicht der Modulleitung

Allgemeines

Eine komplexe Notlage würde unsere Gesellschaft innert Tagen vor grösste Herausforderungen stellen. Eine Bewältigung der Strommangellage wäre stark abhängig von koordiniertem Vorgehen.

Voraussetzung dazu wären aufeinander abgestimmte Bewältigungskonzepte und daraus abgeleitete Vorsorgemassnahmen. Diese müssten sämtliche als relevant identifizierten Themen- und Führungsbereiche umfassen.

Erkenntnisse aus Sicht der Modulleitung

In Diskussionen und Rückmeldungen äusserten sich Teilnehmende dahingehend, dass der Sicherheitsverbund Schweiz grundsätzlich notwendig und gut aufgestellt sei. Die Strukturen seien zweckmässig, weil sie flexibel und modular angepasst werden könnten. Die Prozesse seien meistens definiert.

Allerdings weisen alle der im Rahmen der Module Notlage untersuchten, beleuchteten und diskutierten Bereiche, teilweise schwerwiegende Mängel und Defizite bezüglich ihrer vernetzten und übergreifenden Führung und Koordination auf.

Obwohl grundsätzliche Regelungen für einzelne Bereiche, wie die Mobilität, öffentliche Sicherheit, Versorgung/Entsorgung, Gesundheit, Führung/Koordination, Information/Kommunikation, Ressourcenmanagement bei Behörden, Führungsorganen, Betreibern kritischer Infrastrukturen, bei der Wirtschaft und bei Dritten vorliegen, fehlen lage- und bedarfsgerechte Risikoanalysen sowie verbindende Planungs- und Vorsorgemassnahmen teilweise gänzlich. Solange jedoch aufeinander abgestimmte Vorsorgeplanungen zur Bewältigung einer Strommangellage nicht vorliegen, ist unsere Gesellschaft vermutlich kaum auf eine solche vorbereitet. Die Bewältigung der Notlage wäre durch die schwache gesellschaftliche Resilienz verzögert und erschwert. Es gilt Gesellschaft und Wirtschaft vor dem Zusammenbrechen zu bewahren und nachhaltige Schäden zu verhindern. Dafür sind die Voraussetzungen heute zu schaffen.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Eine langandauernde Strommangellage stellt ein äusserst komplexes und verheerendes Szenario für eine moderne Gesellschaft dar.

Vorsorgeplanungen sollten deshalb in Bezug auf eine langandauernde Strommangellage überall überprüft und angepasst werden. Dadurch könnte die Führung – trotz Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit – sofort und kompetent auf die rasch eintretende komplexe Notlage reagieren.

Insbesondere sollte/sollten:

- Behörden, Wirtschaft und Bevölkerung für das Thema Strommangellage sensibilisiert werden;
- Risikoanalysen überarbeitet bzw. erstellt werden;
- Vorsorge- und Bewältigungskonzepte überarbeitet resp. ausgearbeitet werden;
- Handlungsrichtlinien, aus den Konzepten abgeleitet, als Vorgabe für Vorsorgeplanungen definiert werden;
- Vorsorgeplanungen überprüft, überarbeitet und untereinander abgestimmt werden;
- Einbezug der Kantone im Krisenmanagement auf Bundesebene überprüft und einvernehmlich festgelegt werden. Der politische und operative Dialog sollte gestärkt werden;
- Aufgaben, Prozesse überprüft und allenfalls bestehende Strukturen angepasst werden;
- Informations-, Kommunikations- und Ausbildungskonzepte überprüft und wo nötig angepasst werden;
- IKT-Infrastruktur (BCM) behördlicher und ausgewählter wirtschaftlicher Führungsorgane resp. Versorgungsträgern analysiert und wo nötig gestärkt werden;
- Diese Umsetzungen müssten vom Bund und den Kantonen gemeinsam koordiniert werden.

6 Partnermodul SVU 14-Armee

Das Partnermodul SVU 14-Armee ist eine armeeinterne Übung, die grundsätzlich auf dem Konzept der SVU 14 aufbaut. Die Armee war in der erweiterten Projektorganisation SVU 14 vertreten.

Die Verantwortung für Organisation, Durchführung und Auswertung der Übung liegt bei der Übungsleitung SVU 14-Armee. Den Übenden stand abmachungsgemäss kein Coach oder Beobachter seitens der Übungsleitung SVU 14 zur Verfügung. Die Übungsleitung SVU 14 kommentiert das Partnermodul nur punktuell.

Autorschaft: Übungsleitung SVU 14-Armee; Redaktionelle Überarbeitung: Übungsleitung SVU 14

6.1 Ziele des Moduls

Nach der SVU 14-A soll beurteilt werden können, ob die armeeinternen Prozesse und Produkte die nötige Qualität aufweisen sowie die Zusammenarbeit mit dem Bundesstab (BST) ABCN und dem Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz (KKM SVS) in der vorgesehenen Form richtig und nützlich ist.

Ausserdem sollen klare Aussagen zu allfälligen Lücken und Schnittstellen in der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Armee vorliegen.

Zweck

Die Armee führte die Stabsübung SVU 14-A im Rahmen der SVU 14 durch und übte ihre Rolle als strategische Reserve des Bundes.

Es ging hauptsächlich darum zu prüfen, ob die Planungs- und Führungsprozesse der Armee zielführend und mit dem SVS-Vorgehen kohärent sind. Zudem waren die Führungs- und Einsatzfähigkeit des Militärstrategischen Stabes (MSS) und des Führungsstabes der Armee (FST A) zur Sicherstellung der politischen und militärischen Handlungsfreiheit zu beurteilen. Im weiteren hatte die Armee zu beweisen, dass sie in der Lage ist, die Bedeutung einer nationalen Notlage für sich selber richtig einzuschätzen, die richtigen Konsequenzen zu ziehen sowie gleichzeitig – und unter erschwerten Führungsbedingungen – die von ihr erwarteten Leistungen zu erbringen.

Zusätzlich wollte die Armeeführung wissen, ob der in früheren Übungen identifizierte Handlungs- und Verbesserungsbedarf überall als solcher erkannt wurde, die entsprechenden Arbeiten an die Hand genommen worden sind und ob Verbesserungen sichtbar sind. Schliesslich sollte die Übung Aufschlüsse zur Optimierung von Prozessen und Strukturen für die Weiterentwicklung der Armee (WEA) bringen.

Herausforderungen

Die Armee stand in der Übung vor drei primären Herausforderungen: Die Lage mit unregelmässiger Stromversorgung sowie mit pandemiegeschwächtem Personal und entsprechend reduzierten Beständen meistern, die Handlungsfreiheit zurückgewinnen und gleichzeitig die Behörden bzw. die Zivilbevölkerung unterstützen. Es galt also, sich mit den Themen Business Continuity Planning (BCP) und Business Continuity Management (BCM) der Armee vertieft zu befassen.

6.2 Methode / Teilnehmende / Ablauf

Methode

Das Modul SVU 14-Armee wurde als Stabsrahmenübung konzipiert und durchgeführt.

Dazu wurde auf der Grundlage der Allgemeinen Lage SVU 14 die Besondere Lage Armee entwickelt.

Die Armee wertete ihre Leistungen selber aus und verfasste einen eigenen internen Schlussbericht.

Teilnehmende

Beteiligt waren der Chef der Armee und seine Direktunterstellten, hauptsächlich aber Teile des MSS, des FST A und der Territorialregionen (Ter Reg) 1 bis 4.

In der Realität wären zum Zeitpunkt der Übung rund 9'000 Angehörige der Armee inkl. der nötigen Führungsunterstützung und Logistik verfügbar gewesen, welche zu Gunsten der zivilen Behörden hätten eingesetzt werden können.

Ablauf

Vorbereitung:

Entschlussfassungsübung (EFU) vom 14./15. Oktober 2014

Übungstage:

4.–14. November 2014

Nachbearbeitung:

Ab 18. November 2014

Die Übenden hatten in enger Zusammenarbeit untereinander und mit Beizug von Direktunterstellten des Chefs der Armee detaillierte Vorausplanungen erstellt, sowie deren Zweckmässigkeit in der EFU geprüft und in der Übung umgesetzt.

6.3 Ergebnisse / Befähigung zur Bewältigung der Notlage

6.3.1 Führung

Die Führungs- und Einsatzfähigkeit war beim MSS und dem FST A jederzeit und umfassend gegeben.

Die Umsetzung der Vorausplanung in Vorbefehle gewährleistete die Handlungsfreiheit der Armee und ermöglichte den Ter Reg die Vervollständigung ihrer Vorbereitungen. Dank der geschulten und eingespielten Führungstätigkeiten war die Armee bei Übungsbeginn einsatzbereit. Die rund 80 Unterstützungsbegehren der Kantone konnten nach deren Eintreffen in aller Regel rasch gesichtet, mit Machbarkeitsanalysen beurteilt und dem Chef VBS zu Händen des Bundesrats zum Entscheid vorgelegt werden.

6.3.2 Lagedarstellung

Die konsolidierte Lagedarstellung ist notwendige Voraussetzung für die Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Handlungsoptionen. Der Überblick über die Lage der Armee war jederzeit vorhanden. Der konsequente Vergleich zwischen vorhandenen und notwendigen Mitteln unterstützte die Aktionsplanung und die klare Zuweisung der Mittel.

6.3.3 Prozesse

Auf der Basis von Erkenntnissen aus früheren Übungen waren die Prozesse stufenübergreifend abgestimmt, verfeinert, in Reglementen und Führungshilfsmitteln erfasst und die Stäbe in ihrer Anwendung ausgebildet worden. Besonderen Wert legten die verantwortlichen Kommandanten und Chefs auf die stufenübergreifende Durchgängigkeit. Die Prozesse und Hilfsmittel erwiesen sich als weitgehend vollständig und für die Anwendung tauglich. Die vertikale Vernetzung, von der militärstrategischen über die operative bis zur taktischen Stufe, funktionierte gut. Optimierungspotenzial für den Inhalt des Informationsflusses von der Stufe Armee zu den Territorialregionen wurde erkannt.

6.3.4 Zusammenarbeit und Schnittstellen intern

Die Zusammenarbeit zwischen dem MSS und dem FST A klappte schon in der Vorbereitungsphase gut. Die Integration der Verbindungsoffiziere der Ter Reg im FST A gelang weitgehend, verlangt aber Optimierungen in deren Führung und Einsatz. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die Synchronisierung des Führungsrhythmus über alle Stufen.

6.3.5 Zusammenarbeit und Schnittstellen extern

Die Zusammenarbeit der KTVS mit ihren Kantonen war einvernehmlich und zielorientiert. Man kennt sich in der Regel und weiss, was man voneinander erwarten kann.

Auf der Ebene des Bundes konnten die Vertreter der Armee dank sorgfältiger Vorbereitung durch die höheren Stäbe ihre Rollen wahrnehmen.

Die armeeinterne Auswertung wird zeigen, ob die heutigen Regelungen zweckmässig ist oder ob und welche Änderungen sich aufdrängen.

Gut funktioniert hat das Sicherheitspolitische Dreieck VBS, bestehend aus dem Chef bzw. Stellvertretenden Chef Sicherheitspolitik, dem Chef des militärstrategischen Stabes und dem Stabschef bzw. Stellvertretenden Chef des Führungsstabs der Armee.

6.3.6 Bereitschaft

Für unerwartete und einschneidende Veränderungen bereit zu sein bedeutet, eine der Risikobeurteilung angemessene Anzahl von Armeeingehörigen innert kurzer Zeit und mit der notwendigen Ausrüstung zur Verfügung und einsatzbereit zu haben. Das ist heute aufgrund der fehlenden Mobilmachungsorganisation schwierig. Die WEA will diese Lücke schliessen. Der Bundesrat schlägt mit der Botschaft an die Eidgenössischen Räte vor, mit einer Mobilmachungsorganisation die Bereitschaft für kurzfristige Einsätze wieder zu verbessern.

Die SVU 14 hat bestätigt, wie wichtig es ist, die Grundlagen zu schaffen, um die Armee oder Teile davon kurzfristig und in genügender Anzahl aufbieten zu können. In der Übung wurde diese Problematik durch die Verlängerung von Dienstleistungen, wie sie im Militärgesetz vorgesehen ist, teilweise aufgefangen.

Die Armee hat ihre Einsatzplanung und -führung überprüfen sowie die rund 80 Unterstützungsgesuche innert nützlicher Frist bearbeiten und beurteilen können.

Für die erfolgreiche Erbringung militärischer Leistungen ist es zentral, den Eigenbedarf der Armee festzustellen, der zur Sicherstellung der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit notwendig ist, mit besonderer Berücksichtigung der Eventual- und Vorsorgeplanungen bei allfälliger Verschlechterung der Lage, der Bereitschaft und Mobilisierung sowie des Kontinuitätsmanagements (BCM).

6.3.7 Mitteleinsatz / Eigenbedarf

Die Vorbereitungen und Vorbefehle des FST A schaffen eine solide Grundlage für die Beurteilung der Unterstützungsbegehren der Kantone. Ihre Begehren konnten erfüllt werden.

Da und dort zeigte sich der Bedarf nach rascher Hilfe, welche die Ter Reg mangels eigener Kompetenz zum Einsatz von Truppen nicht abdecken konnten.

Kommunikation / Information

Der Übungsanlage entsprechend waren die KTVS eine der Ansprechstellen für Gesuche der zivilen Behörden. Für die Zusammenarbeit als besonders vorteilhaft erwies sich die örtliche Nähe von KTVS und kantonalen Führungsorganisationen. Dieser Vorteil wurde noch nicht überall genutzt, muss aber Standard werden. Als Vorteil erwies sich die persönliche Präsenz von Kommandanten der Ter Reg bei den Kantonen.

Die Prozesse, Verbindungen und Wege der Armee haben funktioniert.

6.4 Fazit aus Sicht der Partnermodulleitung

Lücken und Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Positiv zu vermerken sind die gut eingespielten Kontakte und Abläufe der Zusammenarbeit zwischen den Kantonalen Führungsorganisationen und den KTVS der Ter Reg. Die Prozesse der normalen Lage sollen nicht geändert werden.

Es fehlen hingegen einheitliche Beurteilungs- und Entscheidungskriterien zur Priorisierung der militärischen Mittel in Konkurrenzsituationen, beim Bund und bei den Kantonen gleichermassen. Ganz besonders ins Gewicht fällt, dass Bund und Kantone nicht über ein integrales, umfassendes Lagebild verfügen.

Zu überprüfen ist schliesslich der Prozess des Ressourcenmanagements Bund (ResMaB), der nur in ausserordentlichen Lagen zum Einsatz kommt und Gefahr läuft, als Fremdkörper wahrgenommen zu werden.

In der SVU 14 ist wiederum aufgefallen, dass in erster Linie die Armee als Ressourcenreservoir zu Gunsten aller anderen Organisationseinheiten gesehen wird. Das Verständnis, dass die Armee grundsätzlich durch den Bundesrat eingesetzt wird, ist erstaunlicherweise wenig vorhanden. Die Armee kann aber im Rahmen der Ereignisbewältigung u.a. Leistungen, auch personelle, zu Gunsten des BST ABCN erbringen hinsichtlich Lageverfolgung, Übersicht und Priorisierung der Gesuche der Kantone.

Konsolidiertes, nationales Gesamtlagebild

Ein konsolidiertes nationales Lagebild ist für die Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Unterstützungsmöglichkeiten zugunsten der zivilen Behörden unabdingbar. Während die Armee jederzeit den Überblick über ihre Mittel und Möglichkeiten hatte, konnte die Darstellung der Gesamtlage den Anforderungen sowohl der zivilen wie auch der militärischen Stellen noch nicht genügen. Die verschiedenen technischen Mittel der Lagedarstellung - zivile und militärische - müssen so genutzt werden, dass sich Synergien ergeben und sich alle Akteure an einem einheitlichen Gesamtlagebild orientieren können.

Eigenbedürfnisse

Die Armee ist die grösste strategische Reserve des Bundes für die Gewährleistung der Handlungsfreiheit. Sie kommt dann zum Einsatz, wenn in einer Notlage die Mittel der zivilen Behörden für deren Bewältigung nicht ausreichen. Damit der Einsatz der Armee möglich wird und bleibt, muss ihre Funktionsfähigkeit in allen Bereichen und auf Dauer sichergestellt sein. Das bedeutet, dass erhebliche Mittel, zum Beispiel im Bereich des Sanitätsdienstes oder des Transportdienstes, für den Eigenbedarf gebunden sind und deshalb den zivilen Behörden nur beschränkt zur Verfügung gestellt werden können. Gleichwohl bestätigte sich einmal mehr, dass die Armee den zivilen Behörden wertvolle und zum Teil einzigartige Unterstützung in den Bereichen Übermittlung, Sicherheit und Schutz Kritischer Infrastruktur sowie Sanität, Transporte usw. bieten kann.

Business Continuity Management (BCM)

Im Bereich BCM konnte festgestellt werden, dass die Grundlagen noch nicht in der notwendigen Tiefe vorhanden sind. Im Sinne der umfassenden Leistungsfähigkeit der Armee geht es jetzt darum, die vorliegenden Grundlagen und Konzepte zu BCM in entsprechende Befehlsgebungen sowie Eventual- und Vorsorgeplanungen zu konkretisieren und anschliessend zu überprüfen.

Optimierungen gegenüber früheren Übungen

Kritische Erkenntnisse aus früheren Übungen waren im Vorfeld der SVU 14-A und im Hinblick auf Einsätze sorgfältig analysiert und Massnahmen zur Mängelbehebung und Lückenfüllung (weiter-)entwickelt worden. Bestehende Führungsgrundlagen wurden überarbeitet und neue entwickelt. Die Führungsausbildung wurde unter Einbezug der Milizkomponente intensiviert und die Führungsstrukturen mit dem Ziel der Vereinfachung angepasst.

Regelmässige Trainings

Die Übung hat den Bedarf nach regelmässigen Trainings bestätigt. Die Angehörigen der Armee müssen befähigt werden, sich in ihren Funktionen rasch in den Prozessen und in der Anwendung der Führungsmittel zurecht zu finden. Damit ihr Wissen aktuell bleibt, können und müssen sie über Neuerungen auch ausserdienstlich auf dem Laufenden gehalten werden. Ziel ist, dass die Miliz ab Beginn ihres Einsatzes die Berufskomponenten wirksam ergänzen kann. Dabei soll, neben der Einsatzplanung bzw. -führung, BCM zu einem integralen Bestandteil jeder Übung werden.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Zur Stärkung der eigenen Resilienz sollten vertiefte Überprüfungen zur armeeinternen Funktionalität unter den Bedingungen einer Strommangellage durchgeführt und Massnahmen umgesetzt werden.

Die Zahl der verfügbaren Angehörigen der Armee hätte während der SVU 14 ca. 9'000 betragen. Bei einer Eskalation der Krise wäre ein rasches Aufgebot von weiteren Truppenteilen nötig geworden.

Im Rahmen der laufenden Aufbereitung der Erkenntnisse aus der SVU 14, sollte die Frage des Aufgebotes grösserer Truppenteile unter Bedingungen einer Strommangellage vertieft analysiert werden.

In diesem Zusammenhang sollten auch die Bedenken von verschiedenen Kantonen – ihnen würden bei einem Aufgebot die benötigten Spezialisten entzogen – aufgenommen und geprüft werden.

Die Anzahl der während der SVU 14 eingereichten Gesuche war mit rund hundert eher bescheiden. In der Realität würde diese Zahl wohl ein Mehrfaches betragen.

7 Partnermodul Führungsstab Polizei SVU 14 (FST P SVU 14)

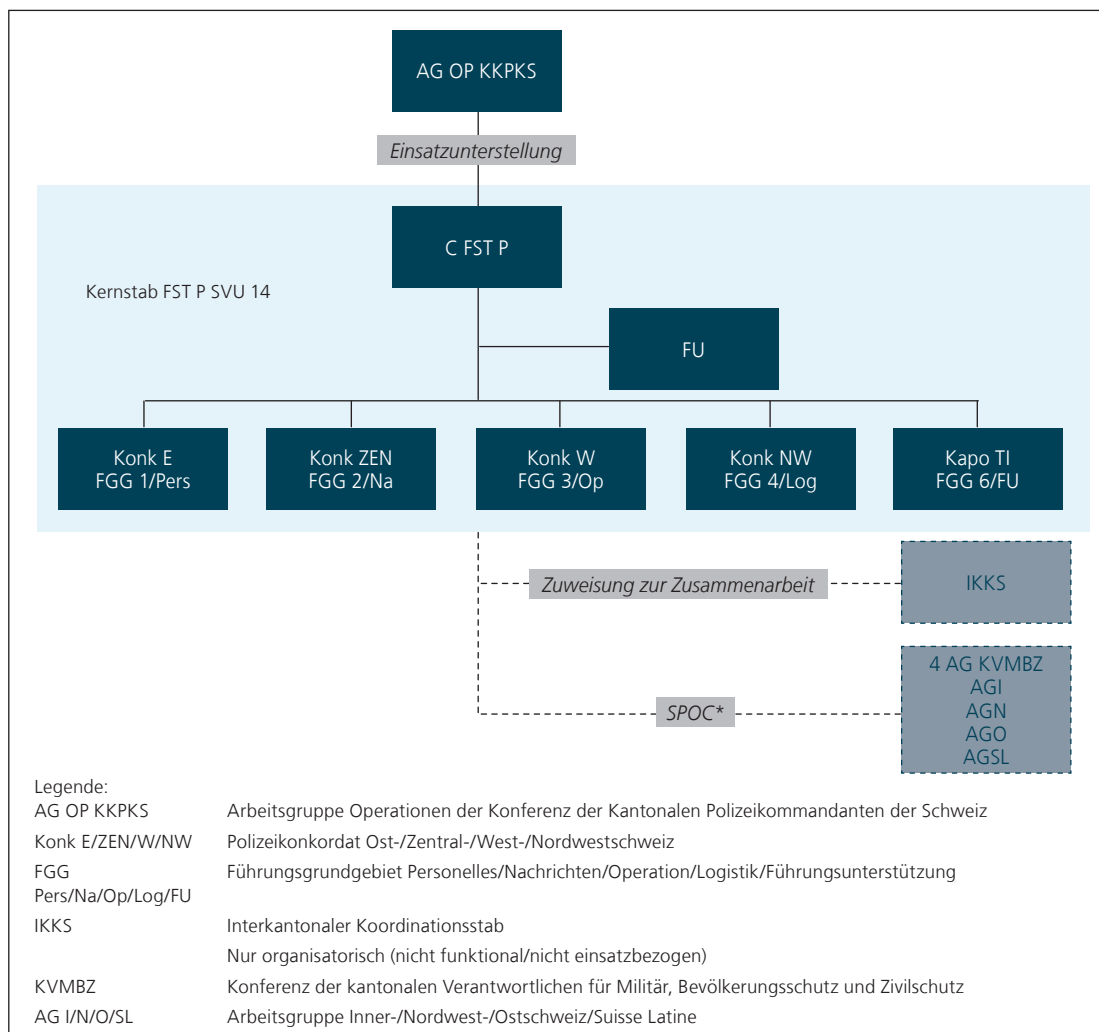
Beim FST P SVU 14 handelt es sich um ein von der Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (AG OP KKPKS) initiiertes Pilotprojekt, das ohne Präjudiz, im Rahmen der SVU 14 erstmals systematisch eingesetzt und von der Übungsleitung, als Instrument zur Gewinnung weiterführender Erkenntnisse im Bereich der nationalen Polizeikooperation, begrüsst wurde.

Der FST P SVU 14 war vor und während der Übung direkt der AG OP KKPKS unterstellt; dieser oblag auch das Coaching.

Der Chef FST P SVU 14 verfasste zuhanden der AG OP KKPKS einen internen Bericht, den die AG OP KKPKS teils in eigener Regie, teils in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) auswerten wird.

Die Projektorganisation SVU 14 wurde in die Arbeit des FST P SVU 14 laufend einbezogen. Die Übungsleitung kommentiert das Projekt nur punktuell.

Autorschaft: Chef FST P SVU 14; Redaktionelle Überarbeitung: Übungsleitung SVU 14



Grafik 3: Organisation und Teilnehmende FST P SVU 14

7.1 Vorwort

Zur Erprobung neuer Wege bei der nationalen Polizeiführung setzte die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) einen Führungsstab der Polizei für die Sicherheitsverbandsübung 2014 (FST P SVU 14) ein.

Er umfasste einen Kernstab mit erfahrenen kantonalen Polizeioffizieren aus allen Landesteilen sowie einen ständigen Sitz für den Vertreter der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ).

Im Unterschied zum Interkantonalen Koordinationsstab (IKKS), der dem FST P SVU 14 zur Zusammenarbeit zugewiesen war, wurde der FST P SVU 14 nicht territorial bzw. fachbezogen, sondern funktional, das heisst nach Führungsgrundgebieten gegliedert.

Während der Übung diente der FST P SVU 14 den Kantonalen Führungsstäben (KFS) bzw. Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als Anlaufstelle für Gesuche zusätzlicher polizeilicher Unterstützung, wenn die verfügbaren Polizeimittel innerhalb des Kantons oder Konkordats nicht ausreichten.

Aus Sicht des FST P SVU 14 bot die Übung eine willkommene Gelegenheit, im Sinn einer Weiterentwicklung des geltenden IKAPOL-Konzepts, grundlegenden Aspekten der nationalen Polizeiführung im Fall einer landesweiten Krise nachzugehen und entsprechende Überlegungen zuhanden der KKPKS systematisch zu dokumentieren.

Im Vordergrund standen dabei die Priorisierung polizeilicher Aufgaben, die Reservebildung und das Notrecht.

7.2 Ziele des Moduls

Hauptaufgabe des FST P SVU 14 war es, die kantonalen Gesuche um zusätzliche polizeiliche Unterstützung

- zu analysieren;
- unter Einbezug des IKKS mit den Bedürfnissen der KFO/KFS abzugleichen;
- der AG OP KKPKS zum Entscheid vorzulegen und diesen gemeinsam mit den KFO/KFS umzusetzen.

Die kantonalen Polizeikorps blieben dabei ausnahmslos Mittel in der Hand der Kantone. Über deren Leistungen konnte ohne Einverständnis der zuständigen kantonalen Kommandostellen weder die AG OP KKPKS noch der FST P SVU 14 verfügen.

7.3 Ablauf

Vor der Übung

Der definitive Auftrag der AG OP KKPKS an den FST P SVU 14 wurde diesem am 24. Februar 2014 erteilt. Die Handlungsrichtlinien für den Einsatz des FST P SVU 14 während der Übung wurden am 13. Mai 2014 durch den Vorstand KKPKS genehmigt.

Es folgten: eine Kick-off-Sitzung, vier Planungssitzungen und ein Workshop (in unterschiedlicher Zusammensetzung, aber immer mit Kernstab FST P SVU 14+/-).

Während der Übung

Der FST P SVU 14 betrieb vom 4. bis zum 11. November 2014 einen Kommandoposten (KP) in den Räumlichkeiten der Flughafenpolizei am Flughafen Zürich (ZRH).

Bereits im Vorfeld der Übung war er über eine E-Mail-Adresse erreichbar, um allfällige Planungsdokumente der KFO/KFS und anderer bei der SVU 14 mitwirkenden Stellen entgegenzunehmen.

Die Stabsarbeit FST P SVU 14 fand im KP ZRH vom 4. November 2014, 10:00 Uhr, bis 6. November 2014, 12:00 Uhr (durchgehende Präsenz während Bürozeit; Erreichbarkeit 24 Stunden) statt.

Es ging darum, die Verbindungen zu den KFO/KFS, zum Präsidenten der KKPKS und zur Übungsleitung sicherzustellen sowie Unterstützungsgesuche der KFO/KFS zu bearbeiten und Führungs- und Einsatzdokumenten zu redigieren.

Der FST P SVU 14 (-) nahm am Modul Notlage – Nationale Koordination vom 12./13. November 2014 in Bern teil (Arbeitsgruppe 4: Öffentliche Sicherheit, Kooperation mit Dritten und Auslandhilfe, Subsidiäre Einsätze der Armee; Arbeitsgruppe 6: Führung/Koordination, Krisenkommunikation), ebenso am Schlussanlass vom 21. November 2014 in Luzern.

Nach der Übung

Der Schlussrapport innerhalb des FST P SVU 14 fand am 6. November 2014 statt.

Ein interner Bericht wurde dem Präsidenten KKPKS durch den C FST P SVU 14 zugestellt (Beantwortung des Fragenkatalogs gemäss Handlungsrichtlinien AG OP KKPKS an FST P SVU 14).

7.4 Ergebnisse

Begehren

Während der Übung erfolgten zwei Unterstützungsbegehren aus dem Polizeikonkordat E sowie eines aus dem Polizeikonkordat NW.

In allen Fällen wurden Polizeimittel zur Bewältigung der Lage in bestimmten Kantonen angefordert.

Leistung

Zur Sicherstellung des gemeinsamen Übungserfolgs wurden die KFO/KFS sowie der IKKS durch den C FST P SVU 14 bereits vor der Übung ausführlich über Konzept, Handlungsanweisungen und Planungsgrundlagen des FST P SVU 14 informiert.

Während der Übung analysierte der FST P SVU 14 die via KFO/KFS eingegangenen Unterstützungsbegehren der Polizeikonkordate E und NW und setzte diese in enger Zusammenarbeit mit der AG OP KKPKS um. Der FST P SVU 14 wurde vereinzelt auch direkt durch die Nationale Alarmzentrale (NAZ) kontaktiert.

Eigene Funktionalität (lagebezogen)

Stabsgliederung und Stabsprozesse

Die Organisationsstruktur umfasste einen Kernstab mit Führungsgrundgebieten (FGG), Führungsunterstützung für Administratives, Einsitz der Delegation KVMBZ sowie eine zugewiesene IKKS-Vertretung zur Zusammenarbeit (Grafik 3).

Vor der Übung fanden Planungssitzungen und Zirkularbeschlüsse statt; während der Übung regelmässige Lagerberichte.

Insgesamt haben sich Aufstellung und Abläufe bewährt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der FST P SVU 14 in einer nationalen Notlage durchaus funktional wäre und im Interesse der landesweiten Polizeiführung die von der KKPKS beabsichtigte Wirkung erzielen würde.

Effizienz und Effektivität der Führungsunterstützung

Die Auftragserfüllung wurde erleichtert durch

- den früh gefassten, über selbst entworfene Handlungsrichtlinien mit AG OP KKPKS abgeglichenen Entscheid des FST P SVU 14, sich (nachdem klar war, dass es keine Lagefortschreibung und damit auch kein Nachrichtenspiel geben wird) auf grundsätzliche Fragen zu konzentrieren, diese aber vertieft und in Echtzeit zu bearbeiten;

- die kameradschaftliche Zusammenarbeit im FST P SVU 14 (alles stabserfahrene Armeeeoffiziere, z.T. mit Generalstabsausbildung; hervorragend unterstützt durch sehr gut ausgebildete und sich effizient einbringende Führungsassistenten der Kantonspolizei Zürich);
- die Bereitschaft der KVMBZ zur ausser-reglementarischen Kooperation;
- unkomplizierte, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Übungsleitung.

Im Abstand von rund 2 Stunden erfolgten regelmässige Telefongespräche mit Kontaktpersonen des FST P SVU 14 in den Kantonen (KFO/KFS).

Die Darstellung der Lage erfolgte auf einer physischen Karte im KP FST P SVU 14 am Flughafen Zürich sowie auf der elektronischen Lagedarstellung (ELD) der NAZ. Darin stand dem FST P SVU 14 ein eigener Ordner zur Dokumentenablage zur Verfügung, wodurch gewährleistet war, dass sich andere Stellen online über den Arbeitsstand im FST P SVU 14 informieren konnten.

(Führungs-)Instrumente der Koordination (IKAPOL und interdisziplinär)

Die geltende IKAPOL-Vereinbarung kann auch im Fall einer nationalen Krise als Grundlage dienen. In Realität stünde aus dem Stand keine andere zur Verfügung.

Es ist allerdings zu prüfen, inwieweit sie im Hinblick auf die Bewältigung eines solchen Ereignisses weiterentwickelt werden müsste.

Durchhaltefähigkeit

Aufgrund der methodischen Übungsanlage stand die Durchhaltefähigkeit materiell nie in Frage. Im Ernstfall wäre allerdings eine längerfristig angelegte, auf dem Prinzip der Doppel- oder sogar Dreifachbesetzung aller wichtigen Chargen basierende Ablöseplanung unentbehrlich.

Beurteilung von Technik und Infrastruktur

Information und Kommunikation

Die Arbeit wurde erschwert durch

- noch nicht gefestigtes Verständnis bezüglich der Rolle des FST P SVU 14;
- das Fehlen einer landesweit referenzierbaren polizeilichen Lagedarstellung (ELD NAZ stellt nur die Informatikplattform zur Verfügung).

Räumlichkeiten und Ausrüstung

Der FST P ist auf eine zentral gelegene Führungseinrichtung angewiesen (KP mit entsprechender räumlicher und technischer Infrastruktur). Der Standort ZRH war für die Übung geeignet. Für den Ereignisfall könnte dies aber, unter anderem aus Platz- und Infrastrukturgründen, nur bedingt gelten; ausserdem wären je nach Ereignis und Lageentwicklung auch Alternativstandorte zu planen.

Verantwortlichkeiten und Kompetenzen

Abstimmung Strategie AG OP KKPKS/FST P SVU 14 mit Bund, Kantonen und Dritten

Die Strategie und die (vom FST P SVU 14 formulierte) Absicht der AG OP KKPKS für die nationale Polizeiführung wurden allen für den FST P relevanten Mitbeübten (KFO/KFS, IKKS, KVMBZ, NAZ) rund zwei Wochen vor Übungsbeginn schriftlich bekanntgegeben.

Zuständigkeiten wurden wie folgt geregelt:

- Die Polizeidelegierten im IKKS klärten den Bedarf nach zusätzlichen Polizeimitteln direkt mit ihren Korps und gaben die Bedürfnisse weiter an die betreffenden KFO/KFS. Letztere reichten anschliessend entsprechende Unterstützungsgesuche beim FST P SVU 14 ein. Der FST P SVU 14 analysierte diese und schlug der AG OP KKPKS eine Lösung vor. Nach dem Entscheid der AG OP KKPKS erfolgte die Umsetzung durch den FST P SVU 14 via KFO/KFS, eventuell unter nochmaligem Beizug des IKKS;
- Die NAZ wurde unmittelbar nach Eingang der Unterstützungsgesuche beim FST P SVU 14 durch diesen informiert. Das selbe traf für Entscheide der AG OP KKPKS und deren Umsetzung zu;
- Die KVMBZ wurde laufend über das Ergebnis informiert, war jedoch in den Prozess rund um polizeiliche Unterstützungsgesuche nicht unmittelbar involviert.

7.5 Fazit aus Sicht der Partnermodulleitung

Handlungsbedarf sieht der FST P SVU 14 vor allem bei der Kantongrenzen überschreitenden interdisziplinären Ereignisbewältigung. Es muss in Zukunft gelingen, die Aktionsfähigkeit der KVMBZ so zu erhöhen,

dass mehrere Kantone zusammen sowohl Polizei- als auch Bevölkerungsschutzereignisse über längere Zeit operativ führen können. Eine mögliche Lösung könnte in einem neuen, gemeinsamen Führungs- und Planungsstab für die interkantonale Ereignisbewältigung bestehen, angelehnt an das Modell IKKS bzw. FST P.

Damit ein solches Projekt Erfolg hätte, wäre allerdings zuerst dafür zu sorgen, dass das heute praktizierte IKAPOL-Konzept allseits richtig verstanden und gleich ausgelegt würde. Ferner sollte vorbehaltlos über ein Bevölkerungsschutz-Konkordat sowie über die Harmonisierung der sicherheitsrelevanten Konkordats- bzw. Abschnittsgrenzen nachgedacht werden.

Führungsstab Polizei (FST P SVU 14) im Kontext des Sicherheitsverbunds Schweiz

FST P bedeutet Weiterentwicklung der bereits heute praktizierten Idee IKAPOL. Mit ihm (und dem IKKS) verfügt die nationale Polizeiführung auf operativer Ebene (KKPKS bzw. AG OP KKPKS) über ein Instrument, mit dem sie im Fall einer nationalen Krise ihre Verantwortung wirksam wahrnehmen und ihre Handlungsfähigkeit längerfristig erhalten könnte. Das Aufgabenportfolio reicht dabei von der Koordination über die Einsatzplanung bis zur Einsatzführung, unter Wahrung kantonalpolizeilicher Kompetenzen. Das heisst, es sind und bleiben letztlich die Kantone, die über die Freigabe von Mitteln – insbesondere Polizeimitteln – entscheiden.

Eine Strukturierung nach FGG (funktionale statt territoriale Gliederung) bräuchte zielgerichtete Stabsausbildung sowie ein entsprechendes Training. Zum heutigen Zeitpunkt dürfte die nicht zu bestreitende grundlegende strukturell-organisatorische Differenz zur nichtpolizeilichen Ereignisbewältigung (Fehlen eines zum FST P analogen Instruments auf Seiten KVMBZ) die anzustrebende Verbundwirkung von Polizei und Bevölkerungsschutz im Ereignisfall erheblich behindern.

Das Pilotprojekt FST P trägt dazu bei, dass der KKM SVS seine - richtigerweise - auf Konsultation und Koordination beschränkte, das heisst die Einsatzführung ausschliessende, Rolle wahrnehmen könnte.

Polizeilicher Ingangsetzungseffekt der SVU 14

Die Übung trug zur Konsolidierung des Pilotprojekts FST P sowie zum Schulterschluss zwischen KPKS und KVMBZ bei.

Nächste Schritte

- Die Analyse der vom FST P SVU 14 erstellten Unterlagen bezüglich Brauchbarkeit als Basis für Eventualplanungen im Einsatzfall;
- die Redaktion einschlägiger Rahmendokumente auf der Grundlage der vom FST P SVU 14 während der Übung erstellten Entwürfe (Aufgabenpriorisierung, Reservebildung, Notrecht usw.);
- der Gedankenaustausch mit der KVMBZ über funktionale Annäherung (Bevölkerungsschutzkonkordat, eigener IKKS Bevölkerungsschutz bzw. Gemeinsamer Planungs- und Führungsstab KPKS/KVMBZ);
- das Einbringen der Thematik der einheitlichen Konkordats-/Abschnittsgrenzen in die Diskussion.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Die SVU 14 bot die Gelegenheit, das Pilotprojekt Führungsstab Polizei zu testen.

Vor der Übung wurden seitens verschiedener Kantone Vorbehalte gegenüber dem Pilotprojekt geäußert. Es wurde befürchtet, dass ein Präjudiz geschaffen und die Kantone vor vollendete Tatsachen gestellt würden.

Das Pilotprojekt Führungsstab Polizei sollte aufgrund der Erfahrungen in der SVU 14 weiter entwickelt werden. Offene Fragen sind dabei zu klären. Insbesondere sollten die Rückmeldungen und Vorbehalte verschiedener Kantone aufgenommen und behandelt werden.

Im Weiteren wird die Erwartung seitens Führungsstab Polizei bezüglich Bevölkerungsschutzkonkordat sowie einem operationellem Gremium, beispielsweise in der KVMBZ, durch die Stabschefs der KFO/KFS nicht durchwegs geteilt. Hinsichtlich einer nationalen Notlage sollten solche Meinungsunterschiede geprüft und bereinigt werden.

Die Anzahl der Begehren und Leistungsangebote in der SVU 14 kann nicht als direkter Erfahrungswert auf eine reale Notlage übertragen werden.

8 Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme (Modul IKT)

Die grosse Bedeutung und notwendige Priorisierung von IKT-Systemen für die Krisenbewältigung hat sich in der SVU 14 deutlich bestätigt. Sichere und stabile Verbindungen sind unabdingbar für die Führung und das Managen in der Krise. Die untersuchten IKT-Systeme wären in einer mehrwöchigen Strommangellage deutlich eingeschränkt und würden den Ansprüchen der Lage mehrheitlich nicht genügen.

Vorbemerkung der Übungsleitung SVU 14

Der detaillierte und vollständige Bericht des Moduls Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme (IKT) befindet sich in der Beilage 4. Er ist technisch gefasst und deshalb eher für Spezialisten von Interesse.

Im vorliegenden Kapitel sollen vor allem die Erkenntnisse aufgezeigt werden.

8.1 Ziele des Moduls

Das Modul soll zeigen, ob und inwieweit Technik und Infrastrukturen der Führungsunterstützung den Anforderungen einer langanhaltenden Strommangellage/eines tagelangen Stromausfalls genügen.

Das Kapitel leistet somit einen Beitrag zur Beantwortung der vierten Frage der Politischen Plattform.

Im Rahmen des Moduls wurden relevante Bundes- und überkantonale Führungssysteme (zwischen mehreren Kantonen oder zwischen Kantonen und Bund) untersucht.

8.2 Erkenntnisse

Von den untersuchten Systemen genügen nur diese den Anforderungen, welche für den Stromausfall oder die Strommangellage vorbereitet sind. Dies sind im Bereich:

Führung und Kommunikation:

Bernradio, FIS Heer, Notfunk EDA, Festnetz für Telefonie (Abschaffung 2016) und POLYCOM.

Alarmierung und Information:

POLYALERT und POLYINFORM (IBBK-Radio).

Netze und Technologien:

Führungsnetz Schweiz, Strombranche Datennetz (intern), Strombranche Telefonnetz (intern), USKA, Si-Kom SVS (sofern vorhanden).

Systeme, deren Funktionalität in der Krise (sehr) stark eingeschränkt ist, verhindern oder verunmöglichen einen zeitgerechten und verlässlichen sowie regelmässigen Datenfluss. Sie schränken dadurch Führung,

Kommunikation, Information, und die Alarmierung auf und zwischen allen Ebenen massiv ein.

Dies gilt auch in den Bereichen Mobilität (z.B. Telekommunikation beim Schienenverkehr); Versorgung/Entsorgung (z.B. Bank-, Buchungs-, Kassen-, Tank-, Logistiksysteme); Öffentliche Sicherheit (z.B. Ausfall Notfallnummern); Gesundheit (z.B. IES). Die Bewältigung einer Notlage wäre dadurch verzögert und erschwert.

Auf diese Systeme wäre in einer langandauernden Strommangellage kein Verlass.

Allerdings könnte die Resilienz gewisser Systeme teilweise bereits mit wenigen, gezielten Massnahmen rasch und stark erhöht werden.

Versorgungsautonomien von Systemen genügen den Bedürfnissen in einer langandauernden Notlage grösstenteils nicht. Sie sind für minuten- oder stundenlange Stromausfälle ausgerichtet und können daher über Wochen dauernd wiederkehrende mehrstündige Ausfälle nicht überbrücken (mit oder ohne VEB). Mit anhaltender Strommangellage nehmen zudem die Batteriekapazitäten, infolge zu kurzer Aufladephasen, kontinuierlich ab.

Notfallpläne zur Versorgung (z.B. von Treibstoff für Aggregate; Batterien) inkl. Priorisierung relevanter IKT-Systeme in Strommangellagen liegen oft noch nicht vor. Je tiefer die Autonomie von Systemen (u.a. aus Kostengründen) allerdings ist, desto wichtiger wird ein Konzept zur Versorgung.

In den untersuchten Kantonen und Bundesämtern sind Lage, Bedürfnisse, Vorsorgeplanung und Massnahmen sehr unterschiedlich.

8.3 Empfehlungen der Modulleitung

Die Resilienz der Systeme sollte erhöht werden. Dazu sollten Alternativen gesucht werden, sodass wichtige Daten über sichere Systeme gesendet werden können (Beispiele: SAP-ERP, Swisstopo-, ELD- und IES-Daten über FIS Heer).

Allgemein sollten alle Glieder einer Kette gleich stark sein. Server, Basisstationen, Transportnetze und Endgeräte sollten deshalb über eine elektrische Speisung

verfügen, welche in der Krise für etwa die gleiche Dauer garantiert ist (Beispiele: POLYCOM, POLYINFORM, Swissphone, KOMBV-KTV, Mobilnetz und Satellitentelefon).

Das Bedürfnis nach Vernetzung gesicherter Netze besteht bei verschiedenen Kantonen und sollte unbedingt befriedigt werden (Beispiele SiKom SVS, Dynamische Leitweglenkung für Einsatzleitzentralen).

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Um die Resilienz der Systeme zu verbessern, sollten krisenrelevante Systeme:

- identifiziert werden, welche relativ günstig und mit geringem Aufwand resilienter gemacht werden könnten. Solche Systeme müssten stärker gemacht werden;
- mit geringer Versorgungsautonomie identifiziert, katalogisiert und priorisiert werden. Für diese Systeme sollte ein vorsorglicher Nachschubplan erstellt werden.

9 Strategische Führungsübung 2009 (SFU 09)

Die Strategische Führungsübung 2009 (SFU 09) setzte sich mit Vorbereitungen auf krisenbedingte Versorgungsengpässe im Strombereich auseinander, und somit auch mit ähnlichen Themen wie die SVU 14. Die im Bericht SFU 09 der Bundeskanzlei dargestellten Erkenntnisse sind folglich auch für die SVU 14 relevant. Wesentlich sind insbesondere vier Beschlüsse der Bundesrates und 12 Massnahmen/Empfehlungen des Folgeberichts zur SFU 09 des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes aus dem Jahre 2012. Sie sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Beschlüsse
Das EVD wird beauftragt, zusammen mit den Departementen und der BK, die Auswirkungen einer Strommangellage im jeweils eigenen politischen Bereich zu analysieren, dem Bundesrat bis Mitte Jahr 2011 Bericht zu erstatten und, soweit möglich, Anträge zu stellen.
Das EVD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem UVEK, die offenen Punkte gemäss Memorandum of Understanding zwischen BWL und BFE vom 10. Mai 2010 zu klären und danach eine Vernehmlassungs- oder Anhörungsvorlage bis Ende 2010 zu erarbeiten.
Die BK erlässt in Zusammenarbeit mit den Departementen eine Richtlinie über die Business Continuity Planung für den Fall einer Strommangellage. Die Departemente stellen sicher, dass ihre Business Continuity Planungen den Fall einer Strommangellage abdecken und berichten dem Bundesrat bis Mitte 2011 über den Stand der Arbeiten.
Die BK unterbreitet dem Bundesrat bis Mitte 2011 Vorschläge für die Verbesserung: der fach- und führungstechnischen Unterstützung als Stabsstelle des Bundesrates und des interdepartementalen Krisenmanagements, im Rahmen der Kompetenzen der BK gemäss Weisungen des Bundesrates vom 24. Oktober 2007.
Massnahmen/Empfehlungen (Folgebericht)
Regelung des angemessenen Versorgungsgrades und der Konditionen in einer Strommangellage: EVD (BWL)
Krisendispositiv Bargeldversorgung und elektronischer Zahlungsverkehr: EFD
Erarbeitung von Massnahmen zur Sensibilisierung Gesundheitswesen/Spitäler: EDI (BAG) und EVD BWL
Abklärungen zu Einsatzfähigkeit der kantonalen Polizeibehörden: àEmpfehlung an KKJPD
Notfallkonzepte EZV: EFD (EZV)
Widerstandsfähigkeit Telekommunikation: UVEK (BAKOM) und EVD (BWL)
Sicherstellung des Individualverkehrs und des öffentlichen Landverkehrs: UVEK (BAV, ASTRA) und EVD (BWL)
Verfügbarkeit der zivilen Luftfahrt: UVEK (BAZL) und EVD (BWL)
Sicherstellung POLYCOM: VBS (BABS)
Sensibilisierung der Lebensmittelindustrie und Tierhalter
Handlungsbedarf beim Zoll und Grenzschutz (bzgl. IKT); EFD zu Massnahmenvorschlägen beauftragt
Handlungsbedarf bei Sicherstellung internationaler Kontakte des Bundes

Tabelle 4: Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010; Auswertungsbericht SFU 09 inkl. Folgebericht vom 27. Juni 2012

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

In die Nachbearbeitung der SVU 14 sollten die Beschlüsse der SFU 09 sowie deren Umsetzungsstand einbezogen werden.

Es war nicht Sache der Übungsleitung SVU 14 diesen zu erheben.

Die Erkenntnisse, Anregungen und Empfehlungen aus der SVU 14 zeigen eine recht weitgehende Übereinstimmung mit denjenigen der SFU 09, bzw. den im Schlussbericht gemachten Empfehlungen.

Einerseits ist erfreulich, dass nun auch aus Sicht der Kantone und von Dritten eine Bestätigung der damaligen Erkenntnisse erfolgt. Es zeigt aber auch deutlich, wie wichtig und dringlich es ist, dass die Umsetzung der Massnahmen an die Hand genommen wird. Die im Rahmen der SVU 14 erfolgte Sensibilisierung dürfte dazu beitragen.

10 Antworten auf die Fragen der Politischen Plattform SVS

Vorbemerkung

Die abschliessende Beantwortung der Fragen ist auch nach Vorliegen der Erkenntnisse aus der SVU14 nur bedingt möglich. Zur geübten komplexen Notlage gibt es kein vergleichbares Echtereignis. Vieles war in der SVU 14 nicht messbar. Wo Kriterien und Indikatoren schwierig zu definieren waren, orientierte sich die Auswertung an wissenschaftlichen Studien sowie Annahmen und Erwartungshaltungen, die mit Fachleuten ausgearbeitet wurden. Abläufe und Strukturen konnten überprüft und Doppelspurigkeiten teilweise aufgezeigt werden. Längst erkannte, aber bisher nicht explizit angesprochene Themen und Probleme, wurden aufgenommen.

Mit der SVU 14 soll auf einfache Art 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;

Die Bewältigung solcher Ereignisse bleibt auch mit gut eingespielten Strukturen, beim Einsatz aller vorhandenen Mittel und in enger Zusammenarbeit aller Partner sowie der Bevölkerung, immer eine riesige Herausforderung.

Grundsätzlich könnte der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) derartige gleichzeitige Ereignisse von nationaler Bedeutung wohl bewältigen. Er muss es können, die Frage ist, in welcher Qualität und in welcher Zeit. Beim Bund, in den Kantonen und bei Dritten, wurden umfangreiche diesbezügliche Vorbereitungsmaßnahmen getroffen.

Der SVS umfasst die dafür notwendigen Organisationen. Seine Partner verfügen zudem über die entsprechenden Mittel und Kompetenzen. Ebenfalls könnte er internationale Unterstützung anfordern und deren Einsatz koordinieren.

Allerdings sind die für die nationale Koordination notwendigen Strukturen und Abläufe zum Teil noch zu wenig entwickelt, bekannt und eingespielt. Teilweise konzentriert man sich sehr stark auf den eigenen Bereich, was positiv ist, dadurch könnte jedoch der Blick fürs Ganze etwas verstellt werden.

Bei der Bewältigung von Krisen wären die über alle Stufen hinweg ausserordentlich gut funktionierenden informellen Beziehungen von Bedeutung. Zudem könnten mit Improvisation und organisatorischem Geschick sicher viele Probleme überbrückt werden.

... Lücken und Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zur Bewältigung von grossen Krisenlagen bestehen;

Grundsätzlich wäre die Zusammenarbeit entsprechend der geteilten Zuständigkeit und der gemeinsamen Verantwortung geregelt. Gewisse Lücken gibt es einerseits bei der interkantonalen Zusammenarbeit und andererseits bei der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen mit Bundesstellen. Wissenslücken, verschiedener Informationsstand, unterschiedlichste Erwartungen und Verständnisse führen zu Unklarheiten und Missverständnissen. Handlungsbedarf besteht beim gewünschten vermehrten Einbezug der Kantone beim politischen und vor allem beim operativen Dialog.

Lücken und Handlungsbedarf sind erkannt bei Lagebild, elektronischer Lagedarstellung sowie dem Ressourcenmanagement Bund und gesicherten Kommunikationssystem.

... 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;

Der SVS als Ganzes hat sich für die Bewältigung einer nationalen Mehrfachkrise als unbedingt notwendig und im Wesentlichen als zweckmässig erwiesen und sich bewährt.

Grundsätzlich wären die meisten Organe funktional und könnten ihre Aufgaben erfüllen. Optimierungsmöglichkeiten sind erkannt, Anpassungen teilweise auch angezeigt. Je eindeutiger die jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen festgelegt und Abläufe eingespielt sind, desto besser würden diese Gremien und Organe funktionieren. Gleichzeitig muss in Krisensituationen aber auch mit Flexibilität und Innovationskraft agiert werden.

In den Kantonen selbst sind die Strukturen und Abläufe deutlich mehrheitlich funktional. Die Durchhaltefähigkeit über Wochen oder Monate wurde aber vielerorts als kritisch betrachtet. Anpassungen wurden ins Auge gefasst oder während der SVU 14 bereits veranlasst.

... Lücken und Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zur Bewältigung von grossen Krisenlagen bestehen;

Grundsätzlich wäre die Zusammenarbeit entsprechend der geteilten Zuständigkeit und der gemeinsamen Verantwortung geregelt. Gewisse Lücken gibt es einerseits bei der interkantonalen Zusammenarbeit und andererseits bei der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen mit Bundesstellen. Wissenslücken, verschiedener Informationsstand, unterschiedlichste Erwartungen und Verständnisse führen zu Unklarheiten und Missverständnissen. Handlungsbedarf besteht beim gewünschten vermehrten Einbezug der Kantone beim politischen und vor allem beim operativen Dialog.

Lücken und Handlungsbedarf sind erkannt bei Lagebild, elektronischer Lagedarstellung sowie dem Ressourcenmanagement Bund und gesicherten Kommunikationssystem.

... 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;

Der SVS als Ganzes hat sich für die Bewältigung einer nationalen Mehrfachkrise als unbedingt notwendig und im Wesentlichen als zweckmässig erwiesen und sich bewährt.

Grundsätzlich wären die meisten Organe funktional und könnten ihre Aufgaben erfüllen. Optimierungsmöglichkeiten sind erkannt, Anpassungen teilweise auch angezeigt. Je eindeutiger die jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen festgelegt und Abläufe eingespielt sind, desto besser würden diese Gremien und Organe funktionieren. Gleichzeitig muss in Krisensituationen auch mit Flexibilität und Innovationskraft agiert werden.

In den Kantonen selbst sind die Strukturen und Abläufe deutlich mehrheitlich funktional. Die Durchhaltefähigkeit über Wochen oder Monate wurde aber vielerorts als kritisch betrachtet. Anpassungen wurden ins Auge gefasst oder während der SVU 14 bereits veranlasst.

... Technik und Infrastrukturen der Führungsunterstützung die Anforderungen erfüllen;

Die Analysen und Tests im Rahmen der SVU 14 oder im Vorfeld lieferten eine gute landesweite Übersicht. Grundsätzlich könnten die Anforderungen zumindest in weiten Bereichen erfüllt werden. Lücken und Schwächen wurden teilweise im Tagesgeschäft, bei Einsätzen und in Übungen schon früher erkannt. Massnahmen zur Verbesserung der Situation wurden zum Teil bereits umgesetzt, stehen vor der Umsetzung oder deren Verbesserungen sind in der Planung. Allerdings zeigte die SVU 14, dass bei einem Stromausfall sowie einer langandauernden Strommangelage die Funktion vieler Systeme in Frage gestellt ist und die Anforderungen nicht mehr oder nicht ohne Weiteres erfüllt werden könnten.

Ein krisenfestes, einheitliches Breitband-Kommunikationssystem stellt ein vielfach bestätigtes allgemeines und dringendes Bedürfnis dar. Entsprechende Schritte wurden bereits eingeleitet.

... die Verantwortlichkeiten für Massnahmen, Mitteleinsatz, Information und Kommunikation in Krisen festgelegt und zielführend sind.

Grundsätzlich sind diese festgelegt und meist auch zielführend. In der Kommunikation gibt es noch gewisse Defizite, um auch den Herausforderungen in einer Strommangelage zu genügen.

Teilweise wünschen Kantone bei regionalen oder vor allem gesamtschweizerischen Ereignissen der Situation entsprechende Vorgaben des Bundes und fallweise die Übernahme diesbezüglicher Koordinationsaufgaben. Die Vorstellungen sind aber unterschiedlich. Zum Teil fehlen allerdings auch Bewältigungsstrategien und Vorsorgeplanungen sowie Massnahmen für den Fall einer langandauernden Strommangelage. Der Einbezug aller relevanten Partner des SVS, inkl. von Privaten, ist teils noch nicht genügend erfolgt.

11 Empfehlungen des Übungsleiters SVU 14 zuhanden der Politischen Plattform SVS

Die Empfehlungen basieren auf einer Vielzahl von Beobachtungen, Feststellungen und Erkenntnissen die vor, während und nach der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) gemacht beziehungsweise gewonnen wurden. Sie wurden in Diskussionen mit vielen Schlüsselpersonen und Fachleuten verifiziert, diskutiert und abgestimmt.

Empfehlung 1: Sicherheitsverbund Schweiz

Situation

Die SVU 14 zeigte, dass sowohl der politische als auch der operative Dialog nötig sind und erwartet werden. Dafür sind klare Abläufe und bezeichnete Gremien unerlässlich, was gegenwärtig noch nicht vollständig der Fall ist.

Der politische Dialog soll auf der Politischen Plattform SVS geführt werden. Die Diskussionen von SVS-relevanten Themen durch die vier Exekutivmitglieder sind bereits eingespielt. Vor und in der SVU 14 war aber teilweise unklar, ob und wie weitere Exekutivmitglieder am politischen Dialog mitwirken sollten.

Der Steuerungsausschuss bearbeitet unter der Leitung des Delegierten die sicherheitspolitische Agenda nach Vorgaben der Politischen Plattform SVS und mandatiert befristete Arbeitsgruppen. Er greift aber nicht in operationelle Fragen des Krisenmanagements ein. In der SVU 14 zeigte sich, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gremien nicht klar und damit interpretierbar war.

Empfehlung

Die Politische Plattform SVS sollte in der heutigen Form weitergeführt werden. Es ist zu regeln, wie weitere Bundesräte, Regierungsräte oder kantonale Regierungskonferenzen unter Einhaltung der Parität fallweise daran teilnehmen können und wie Absichten der Politischen Plattform SVS vom Bundesrat, den Kantonsregierungen bzw. den Regierungskonferenzen in Beschlüsse umgesetzt werden können.

Auch der Steuerungsausschuss sollte weitergeführt werden. Seine Rolle, Aufgaben und Zusammensetzung sollten überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Fallweise müsste er personell erweitert werden können. Auch hier gilt der Grundsatz der Parität.

Um die Wirkung zu steigern und das Verständnis sowie die Akzeptanz zu verbessern, sind die Aufgaben und Rollen aber auch die Abläufe und Strukturen im Koordinations- und Konsultationsmechanismus SVS festzulegen und zu kommunizieren. Dabei sind vorhandene Strukturen, Organe (z.B. BST ABCN) und

laufende Entwicklungen (z.B. Bericht Umsetzung Bevölkerungsstrategie 2015+) gebührend zu berücksichtigen.

Empfehlung 2: Bundesstab ABCN (BST ABCN)

Situation

Für die Koordination der Aktivitäten des Bundes bei ABCN-Ereignissen von nationaler Tragweite wird der Bundesstab ABCN eingesetzt. Es geht im Wesentlichen darum, den operativen Dialog zu führen. Dieser muss interkantonal, im Bundesstab ABCN, zwischen dem Bundesstab ABCN und den kantonalen Führungsorganen sowie Dritten geführt werden. In der SVU 14 zeigte sich, dass es noch Mängel und Lücken gibt sowie unterschiedlichste Vorstellungen und Erwartungen vorhanden sind. Sie müssen bereinigt, geschlossen beziehungsweise geklärt werden. Es stehen dabei interne Fragen des Bundesstabes ABCN, Abgrenzungen zu anderen Gremien und die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Vordergrund.

Empfehlung

Der Bundesstab ABCN soll bezüglich Mandat, Funktion, Struktur, Zusammensetzung und Bezeichnung überprüft und weiter entwickelt werden. Die Verbindung mit den Kantonen ist zu klären, ihre Vertretung im Bundesstab zu überprüfen und zu verbessern. Die Schnittstellen zu anderen Stäben, Organen und Dritten sind zu klären und festzulegen. Der Bundesstab soll flexibel agieren und ereignisspezifisch zusammengesetzt sein beziehungsweise eingesetzt werden können.

Empfehlung 3: Information und Kommunikation

Situation

Die Wichtigkeit der Information und Kommunikation ist unbestritten. Allerdings führen unterschiedliche Auffassungen, Erwartungen und zum Teil auch oberflächliche Kenntnisse der Zuständigkeiten und Abläufe in der Kommunikation von Bund, Kantonen und Dritten immer wieder zu Missverständnissen und Unstimmigkeiten.

Es wurde auch erkannt, dass sowohl die Abstimmung (inhaltlich, zeitlich) der Informationen und der Kommunikation innerhalb und zwischen den Staatsebenen sowie Dritten verbessert werden muss. Für diese Optimierung plant die Bundeskanzlei 2015 einen Workshop mit den Kantonen und beabsichtigt, eine Arbeitsgruppe Krisenkommunikation Bund-Kantone zu bilden.

Für die Information und Kommunikation werden unterschiedlichste IKT-Systeme genutzt. Wie die Analysen der Systeme zeigten, sind diese in einer Strommangellage teilweise nur eingeschränkt verfügbar. Das erschwert die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen, zwischen den Kantonen sowie mit der Bevölkerung und der Wirtschaft.

Empfehlung

Die von der Bundeskanzlei geplanten Massnahmen, wie der Workshop mit den Kantonen und die Bildung einer Arbeitsgruppe Krisenkommunikation Bund-Kantone, sind umzusetzen.

Dabei soll den Schwierigkeiten in der Kommunikation, die durch einen Mangel an Strom entstehen, ein besonderes Augenmerk zukommen.

Empfehlung 4: Lageverbund und elektronische Lagedarstellung

Situation

Eine konsolidierte Lagedarstellung war eine oft geäusserte Forderung. Der heutige Lageverbund mit den beiden sich koordinierenden und ergänzenden Lagezentren des MLZ/BABS (Melde- und Lagezentrum, Bereich Gefahren) und des BLZ/NDB (Bundeslagezentrum, Bereich Bedrohung) ist grundsätzlich geeignet. Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) sichert den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen und erstellt die bevölkerungsschutzrelevante Lage. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ist für die sicherheitsrelevante Lage zuständig. Beide zusammen sind gemeinsam für die Darstellung der Gesamtlage verantwortlich.

Soll in Zukunft eine nationale Lage über alle Stufen erstellt werden, müssen die Kantone direkt in die Gesamtlage integriert sein. Das integrale Lagebild muss allen Partnern des SVS gemäss ihren Bedürfnissen verfügbar gemacht werden.

Empfehlung

Die Massnahmen zur Schaffung des Wissensgleichstandes und die Darstellung der Gesamtlage über eine gemeinsame Elektronische Lagedarstellung (ELD) sind weiterzuentwickeln. Der Informationsfluss zwischen den Bundesstellen und den Kantonen über die Führungs- und die Fachschiene ist noch besser zu klären. Das Vorgehen und die Abläufe dafür sind festzulegen. Die Gesamtlage kann weiter aufgewertet werden, indem die Lage kritische Infrastrukturen noch gehaltvoller (Verdichtung) und anschaulicher (Visualisierung) gestaltet wird. Jede technische Lösung muss die Gewinnung, Verarbeitung und Verbreitung von Information auch bei einer Strommangellage ermöglichen.

Empfehlung 5: Ressourcenmanagement Bund

Situation

In einer Notlage sollten auf Bundesebene zumindest die wesentlichen Ressourcen, national und international, zivile und militärische Mittel, zentral erfasst, bewirtschaftet, priorisiert und vorbehaltlich der Zustimmung durch den Bundesrat, zugeteilt werden können. Mit dem Ressourcenmanagement Bund steht grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Koordination des Ressourceneinsatzes zur Verfügung. Im Schlussbericht SEISMO 12 wurde die Umsetzung des Ressourcenmanagement Bund empfohlen. Unter der Federführung des Bundesstabes ABCN wird es bis Ende 2016 eingeführt. Es ist heute allerdings noch zu wenig verstanden und zu wenig akzeptiert. Aus diesen Gründen konnten die vorgesehenen Prozesse – trotz umfassender, vorbereitender Absprachen – in der SVU 14 nur in Ansätzen durchlaufen werden. Aussagen beziehungsweise Erkenntnisse, positiver wie negativer Art, sollten deshalb kritisch gewürdigt werden.

Empfehlung

Das Ressourcenmanagement Bund soll einfach sein, die Prozesse und Entscheidungskompetenzen müssen transparent aufgezeigt werden und auf bestehenden Strukturen und Abläufen aufbauen. Dem Spannungsfeld zwischen einer frühen, umfassenden Delegation von Entscheidungskompetenzen (schneller, tiefere Akzeptanz) und dem Entscheid von heiklen Fragen auf höchster politischer Ebene (langsamer, höhere Akzeptanz) soll Rechnung getragen werden. Offene Fragen und allenfalls auch die rechtliche Verbindlichkeit sind zusammen mit den Kantonen und der Armee zu klären und zu regeln.

Das Ressourcenmanagement Bund soll bis Ende 2016 umgesetzt, in weiteren Übungen praktisch getestet und ab 2017 als Standardprozess genutzt werden.

Empfehlung 6: Sensibilisierung in Bezug auf Verletzlichkeit der Gesellschaft

Situation

Die SVU 14 zeigte, dass die Auswirkungen, Interdependenzen und Herausforderungen einer komplexen Notlage, vor allem anfänglich massiv unterschätzt wurden. Die SVU 14 trug aber bereits wesentlich zur Sensibilisierung vieler Kreise bei.

Empfehlung

Behörden, Verwaltungen, Wirtschaft und Bevölkerung sollten auf Ebene Bund und Kantone für die Verletzlichkeit der Gesellschaft in Krisen gegenüber der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern, vor allem auch für die Thematik Strommangellage, weiter sensibilisiert werden.

Empfehlung 7: Business Continuity Management (BCM)

Situation

Die SVU 14 zeigte, dass in verschiedenen Bereichen Defizite im Business Continuity Management bestehen. Sie wurden teilweise bereits in der SFU 09 festgestellt.

Dabei handelt es sich sowohl um voraussehbare Lücken im personellen Bereich (beispielsweise Durchhaltefähigkeit während einer Grippepandemie) als auch um Probleme in der Infrastruktur.

Empfehlung

Die Partner im SVS sollten dem Business Continuity Management unbedingt die nötige Beachtung schenken, entsprechende Analysen vornehmen und erforderliche Massnahmen einleiten.

Empfehlung 8: Gesundheitswesen/Pandemie

Situation

Die Auswirkungen einer längerdauernden Strommangellage im Gesundheitswesen sind nicht genügend bekannt. Das Gesundheitswesen kann zumeist nur kurzfristige Stromausfälle bewältigen. Im BAG und im Koordinierten Sanitätsdienst wurde dies bereits erkannt und eingeleitete Massnahmen werden im Dialog mit den Kantonen vorangetrieben.

Eine Pandemie kann mit mehr oder weniger grossen Verlusten bewältigt werden. Die Herausforderungen an das Business Continuity Management werden jedoch eher unterschätzt. Die Zuständigkeiten der Partner sind im Influenza-Pandemieplan Schweiz 2013 beschrieben und damit an sich klar, werden aber noch nicht überall so wahrgenommen.

Empfehlung

Die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und dem Koordinierten Sanitätsdienst zur Unterstützung der kantonalen Gesundheitswesen in einer Notlage ist entscheidend. Deshalb ist zu prüfen, wie sie noch verbessert und damit wirkungsvoller gestaltet werden kann.

Zur Vorbereitung auf eine Pandemie sind die Strategien und Massnahmen des Influenza-Pandemieplan Schweiz 2013 umzusetzen, untereinander abzustimmen und zu überprüfen. In einer Pandemie sind sie anzuwenden und nicht wieder grundsätzlich zu diskutieren. Die geplanten Revisionen sind durchzuführen.

Empfehlung 9: Stromversorgung

Situation

Die SVU 14 zeigte, dass in einer länger dauernden Strommangellage die Grundversorgung binnen weniger Tage massiv eingeschränkt und teilweise gefährdet wäre.

Die umsichtige und vertiefte Auseinandersetzung mit der Strommangellage erlaubte es den Verantwortlichen, die Vielfältigkeit und die Dimensionen der Probleme umfassender zu verstehen und ihre Folgen besser zu erkennen.

Vom Bund/BWL wurde zusammen mit der Wirtschaft und kantonalen Stellen bereits umfangreiche Vorbereitungen und Vorsorgemassnahmen getroffen. Die Kontingentierung bei Grossverbrauchern allein bedingt sehr umfangreiche und mehrjährige Vorbereitungen.

Die genaueren Kenntnisse bezüglich der vorgesehenen und geplanten Massnahmen fehlen jedoch vielerorts. Der diesbezügliche Nachholbedarf ist erkannt. Allenfalls muss in diesem Bereich inskünftig teils vom bisher geltenden Hol-Prinzip abgewichen werden.

Einige Kantone suchen bereits nach Lösungen, um besser auf eine Strommangellage, ihre Auswirkungen und Folgen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Behörden vorbereitet zu sein. Dies ist aber nur in engem Austausch mit allen Beteiligten von Bund, Kantonen und der Wirtschaft sowie den Betreibern kritischer Infrastrukturen wirkungsvoll möglich.

Empfehlung

Bund und Kantone sollten gemeinsam mit der Wirtschaft aufzeigen, welche Massnahmen zur Sicherung der Stromversorgung bereits geplant sind und über ihre zu erwartenden Auswirkungen und Folgen informieren. Weiter sollten die bisherigen Schritte und Massnahmen auf die Möglichkeiten von Verbesserungen überprüft werden.

Empfehlung 10: Versorgung mit Lebensmitteln sowie Gütern des täglichen Bedarfs

Situation

Was für die Stromversorgung bezüglich fehlender Kenntnisse betreffend Vorsorgeplanungen Gültigkeit hat, gilt sinngemäss auch für die Versorgung mit Lebensmitteln. VertreterInnen der Exekutive sowie der kantonalen Führungsorgane sind sich der Abhängigkeiten von Strom, von Versorgungsketten (vom Produzent bis zum Detaillist) und der Grenzen des just-in-time-Systems bewusster geworden. Auch hier sind Kantone daran, nach geeigneten Lösungen zu suchen, um sich besser auf eine eventuelle Notlage vorzubereiten.

Empfehlung

Bund, Kantone und Wirtschaft sollen noch vermehrt aufzeigen, welche hauptsächlichen Massnahmen bereits geplant sind, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht und wie sich die Kantone und die Bevölkerung besser auf eine Notlage vorbereiten könnten.

Empfehlung 11: Informations- und Kommunikationstechnologie IKT

Situation

Die Sorge um eine sichere Kommunikation war oft Gegenstand von Diskussionen. Die Forderung nach einem krisen- und abhörsicheren, flächendeckenden Breitband-Kommunikationssystem wurde allgemein unterstützt. Dies ist zweifellos ein entscheidender Schritt für die Führung in der Krise und zur Erhöhung der Resilienz

Empfehlung

Ein sicheres Datenverbundnetz muss geschaffen werden; es soll Stellen des Bundes, der Kantone und Dritte umfassen, die für die Sicherheit und Versorgung des Landes essenziell sind.

Empfehlung 12: Kritische Infrastrukturen

Situation

Die Betreiber kritischer Infrastrukturen erbringen für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat zentrale Produkte und Dienstleistungen. Der Staat hat deshalb ein Interesse daran, dass Ausfälle vermieden und allfällige Auswirkungen gering gehalten werden können. Im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeiten sind grundsätzlich die Betreiber für die Funktionsfähigkeit und den Schutz ihrer Infrastrukturen zuständig. Sie werden aber mit verschiedenen Massnahmen u.a. der wirtschaftlichen Landesversorgung und im Rahmen der Schutz-Kritischer-Infrastruktur-Strategie

(SKI) vorbeugend unterstützt (z.B. Leitfaden SKI). Im Ereignisfall können sie, wenn die eigenen Mittel ausgeschöpft sind oder behördliche Massnahmen angeordnet sind, subsidiär unterstützt werden. Die SVU14 lässt erahnen, dass eine langandauernde Strommangellage zu massiven Auswirkungen und damit auch zu Hilfsgesuchen an die Behörden führen würde.

Empfehlung

Das bestehende SKI-Inventar ist für die verschiedenen vorbeugenden und einsatzbezogenen Planungsarbeiten (Abschalt- und Bewirtschaftungspläne, Ressourcenmanagement, etc.) zu nutzen. Die rechtlichen Aspekte für Gesuche von KI-Betreibern zur subsidiären Unterstützung sind zu überprüfen, ebenso die Kontaktstellen auf Stufe Bund und Kantone sowie die Abläufe zur Einreichung der Gesuche.

Empfehlung 13: Zusammenarbeit zwischen Kantonen

Situation

Die interkantonale Zusammenarbeit der Polizeikörper ist mit der IKAPOL geregelt. Die Abläufe und Strukturen sind erprobt, haben sich bewährt und werden punktuell entwickelt. Bei den anderen Partnern im Bevölkerungsschutz ist etwas Vergleichbares in diesem Umfang nicht vorhanden.

Empfehlung

Die RK MZF soll den Bedarf, die Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz prüfen und die Politische Plattform SVS über die Ergebnisse und das weitere Vorgehen informieren.

Empfehlung 14: Zusammenarbeit international

Situation

In der SVU 14 wurde die internationale Zusammenarbeit, inkl. Hilfeleistungen, nur am Rande behandelt. Probleme, welche auf die Bundeshauptstadt und Grenzkantone zukommen würden, sollten jedoch weiter analysiert werden. Dazu kommen Fragen nach der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern während der Krise sowie allfälligen Schadenersatzforderungen gegenüber der Schweiz.

Empfehlung

Die zuständigen Stellen des Bundes und der betroffenen Kantone sollten im Rahmen der Vorsorgeplanungen die internationale Zusammenarbeit während einer langandauernden Strommangellage vertieft behandeln und entsprechende Massnahmen identifizieren.

Empfehlung 15: Wissenstransfer und Sicherheitsverbandsübungen

Situation

Vor und während der SVU 14 zeigte sich, dass Strukturen, Aufgaben, Kompetenzen, rechtliche Grundlagen sowie auch Konzepte und Planungen teilweise nicht oder zu wenig bekannt waren. Das führte zu Missverständnissen, Verunsicherungen und teilweise Bedenken. Dies gilt es in Zukunft zu verhindern.

Die Kantone und der Bund sind in der Regel mit der Bewältigung lokaler oder allenfalls kantonsübergreifenden Ereignissen konfrontiert, nicht aber mit den Herausforderungen einer nationalen Krise. Die SVU 14 hat gezeigt, dass Schwachstellen im nationalen Krisenmanagement erst sichtbar werden, wenn Sicherheitsakteure von Bund und Kantonen gleichzeitig mit einem gemeinsamen Szenario üben.

Empfehlung

Das vorhandene Wissen und die umfangreichen Vorbereitungen bei Bund, Kantonen und Dritten sollen besser zugänglich und wirkungsvoller bekannt gemacht werden.

Sicherheitsverbandsübungen ermöglichen es den Partnern im SVS, sich gleichzeitig mit einem oder sogar mehreren Problemen auseinanderzusetzen. Sie sollten im Vier-Jahres-Rhythmus stattfinden, damit in den Zwischenjahren genügend Zeit für das Schliessen der Wissenslücken und die Umsetzung der jeweils beschlossenen Verbesserungsmassnahmen zur Verfügung steht. Die Sicherheitsverbandsübungen sollen Teil eines Gesamtkonzepts grösserer Übungen mit einem Planungshorizont von 8 Jahren sein.

Ein permanentes Kernteam SVU ist nötig, um die Umsetzung der Lehren aus den vergangenen Sicherheitsverbandsübungen zu verfolgen sowie künftige zu konzipieren und vorzubereiten.

Empfehlung 16: Umsetzung der Massnahmen, Monitoring und Reporting

Situation

Diese Schritte setzen eine unvoreingenommene, konstruktive Zusammenarbeit aller Partner im SVS voraus. Die Begleitung und Steuerung sowie das Monitoring der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen soll der Linie und zugleich einer Stelle zugewiesen werden, welche über die nötigen Kenntnisse, Erfahrungen und personellen Ressourcen verfügt.

Empfehlung

Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport soll mit der Begleitung, der Steuerung sowie dem Monitoring und Reporting betraut werden. Massnahmen aus bisherigen Übungen insbesondere der SFU 09 sollten berücksichtigt werden. Den Zuständigkeiten und Befindlichkeiten sollte dabei mit Umsicht begegnet werden.

Bundesrat und Politische Plattform SVS sollen regelmässig, mindestens einmal jährlich, über den Stand der Umsetzungen informiert werden.

Literatur

- ABCN-Referenzszenarien, 2013, LABOR SPIEZ BABS
- Aide-mémoire KATAPLAN-Analyse des dangers et mesures de précaution, Octobre 2008, OFPP
- Auswirkungen des Hitzesommers 2003 auf die Gewässer Dokumentation, 2004, Schriftenreihe Umwelt Hr. 369 Gewässerschutz, PLANAT
- Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen, Schlussbericht, 6. Dezember 2013, Ernst Basler + Partner
- Bedürfnisse der Bevölkerung nach Information zur persönlichen Vorsorge, Schlussbericht, 29.09.2011, econcept, Im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS
- Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012
- Bericht über die Strategische Führungsübung 2009 (SFU 09), Bern, Mai 2010, BK
- Chaos, Ordnung und Machbarkeitswahn, Gerhard Schwarz, 30.10.2010, NZZ
- CRN Report, Factsheet Examining Resilience: A concept to improve societal security and technical safety, June 2009, CRN CSS ETH Zurich, Commissioned by the Federal Office for Civil Protection (FOCP)
- Dann schalten Hacker die Lichter aus. Joshua Pennell. 2010, Zeit Online (www.zeit.de/digital/internet/2010-04/smartgrid-strom-hacker)
- Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 24. September 2009
- Der Schutz Kritischer Infrastrukturen und die Aussenpolitik der Schweiz, September 2004, Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik des EDA
- Eierlauf: Kritische Infrastrukturen neu betrachtet, Christiane Schulzki-Haddouti, Report Kritische Infrastrukturen, 2011, c't Heft 4
- Erdbebensicherheit der elektrischen Energieverteilung in der Schweiz, 1. Zwischenbericht im Auftrag BAFU; 2009, RÉSONANCE Ingénieurs-Conseils SA
- Folgebericht zur Strategischen Führungsübung 2009 (SFU 09): Vorbereitungen auf krisenbedingte Versorgungsempässe im Strombereich, Bern, 27. Juni 2012, EVD
- Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines grossräumigen Ausfalls der Stromversorgung, TA-Projekt, November 2010, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag TAB
- Global Risks 2014, Ninth Edition, 2014, World Economic Forum
- Handbuch KOVE, Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall, Ausgabe Februar 2010, BAV
- Handbuch zur Verwaltungsvereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze, IKAPOL-Behelf, vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) genehmigt am 14.12.2006
- Hochwasser 2000 – Les crues 2000, Ereignisanalyse / Fallbeispiele – Analyse des événements / Cas exemplaires, Berichte des BWG, Serie Wasser – Rapports de l'OFEG, Série Eaux – Rapporti dell'UFAEG, Serie Acque, Nr. 2 – Bern 2002
- Katalog möglicher Gefährdungen, Grundlage für Gefährdungsanalysen, 2013, BABS
- Katastrophen und Notlagen Schweiz, Risikobericht 2012, BABS
- Konzeptstudie, Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines grossräumigen Ausfalls der Stromversorgung, Basel, 20.05.2009, Prognos AG
- Krisenmanagement Stromausfall, Kurzfassung, Krisenmanagement bei einer grossflächigen Unterbrechung der Stromversorgung am Beispiel Baden-Württemberg, 2010, Innenministerium Baden-Württemberg Stuttgart und Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) Bonn

- Liberalismus oder Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat. Maurice Cottier, 2014, Verlag NZZ Zürich
- Méthode KATAPLAN, BABS
- Musternotfallplan Stromausfall, Handlungsempfehlungen zur Vorbereitung auf einen flächendeckenden und langanhaltenden Stromausfall, 01.04.2014, Regierungspräsidium Karlsruhe
- Plötzlich Blackout, Vorbereitung auf einen europäischen Stromausfall, 2014, Resilienz Netzwerk Österreich, www.ploetzlichblackout.at / www.resilienznetzwerk.at / www.sysfor.org
- 3RG Report. Trendanalyse Bevölkerungsschutz 2025, Chancen und Herausforderungen aus den Bereichen Umwelt, Technologie und Gesellschaft, Zürich 2014, CSS ETH Zürich im Auftrag des BABS
- Schlussbericht Kritikalität der Teilspektoren, Programm Schutz Kritischer Infrastrukturen, 2009, BABS
- Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit. Das Udenkbare denken, 2012, Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit D
- SEISMO 12: Schlussbericht Teil 1, 2012, BABS
- SEISMO 12: Schlussbericht Teil 3 Wahrnehmungen zum Lageverbund, 2012, BABS
- Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2012
- Szenario eines grossflächigen und lang anhaltenden Stromausfalls in Berlin, BMBF TankNotStrom, Berlin, Oktober 2011, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA NOMEX, 2012
- Understanding Crowd Behaviours: A Guide for Readers, 2009, The Cabinet Office Emergency Planning College UK, (www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience)
- Understanding Crowd Behaviours: Guidance and Lessons Identified, 2009, The Cabinet Office Emergency Planning College UK, (www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience)
- Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL), 6. April 2006, KKJPD
- Verkehrsmanagement Schweiz (VM-CH), Technische Applikationen, 2010, Amstein + Walthert
- Was bei einem Blackout geschieht, Folgen eines langandauernden und grossräumigen Stromausfalls, 2011, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag TAB

Beilagen

Beilage 1 - Glossar

AG OP	Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS
All IP Swisscom	Kommunikation und Information nur noch über IP (Grundlage des Internets)
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BCM	Business Continuity Management
BCP	Business Continuity Planning
BFE	Bundesamt für Energie
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn
BLZ	Bundeslagezentrum
BORS	Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit
BST ABCN	Bundesstab A(tomare), B(iologische), C(hemische), N(atur-Ereignisse)
BTA	Betriebliche Telekommunikationsanlagen
BV	Bundesverwaltung
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
C4ISTAR	Command and Control, Communication, Computers, Information, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, Reconnaissance
CFO	Chef Führungsorgan
CRTT	Computer Resources Technology Transition
DAB+	Digital Audio Broadcasting
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFU	Entschlussfassungsübung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Elektronische Kriegsführung
ELD	Elektronische Lagedarstellung
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (neu WBF)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FGG	Führungsgrundgebiet
FIS Heer	Führungs- und Informationssysteme des Heeres
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
FST A	Führungsstab der Armee
FST P SVU 14	Führungsstab der Polizei für die SVU 14
GCN	Grid Control Network
GEVER	Geschäftsverwaltungssystem Bund
GFO	Gemeindeführungsorgan
GIN	Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren

GS	Generalsekretariat
GSM / GSM-R	Global System for Mobile
GWK	Grenzwachtkorps
HKA	Höhere Kaderausbildung der Armee
IBBK	Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisen mit Radio
IDA NOMEX	Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen bei Extremereignissen in der Schweiz
IES	Informations- und Einsatzsystem Sanität
IKAPOL	Interkantonale Polizeieinsätze
IKKS	Interkantonaler Koordinationsstab
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IP	Internet Protocol - Internetprotokoll
ISDN	Integrated Services Digital Network (Diensteintegriertes digitales Fernmeldenetz)
IT	Informatik und Telekommunikation
KATAPLAN	Kantonale Gefährdungsanalyse und Vorsorge
KFO	Kantonale Führungsorganisation
KFS	Kantonaler Führungsstab
KI	Kritische Infrastrukturen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKM SVS	Konsultations- und Koordinationsmechanismus SVS
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KKW	Kernkraftwerk
KM	Krisenmanagement
KOMBV-KTV	Kommunikationsnetz der Bundesverwaltung mit kantonaler Verbindung
KOVE	Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall
KP	Kommandoposten
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
KTVS	Kantonaler Territorialverbindungsstab
KVMBZ	Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz
LTE	Long Term Evolution
MDM	Mobile Device Management System
MEMO	Medienmonitoring
MGDI	Militärische Geodaten-Infrastruktur
MLZ	Melde- und Lagezentrum
MSS	Militärstrategischer Stab
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NEMP	Nuclear Electromagnetic pulse
OSI	Open System Interconnection
OSTRAL	Organisation für Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen
OZD	Oberzolldirektion
POLYALERT	Sirenenystem der Schweiz
POLYCALL	Studien beim BABS in Arbeit betr. sichere Mobilisierung
POLYCOM	Sicherheitsnetz Funk der Schweizerischen Blaulichtorganisationen

POLYDATA	Sicheres Datenverbundnetz
POLYINFORM	Notradiosystem IBBK (UKW)
PSTN	Public Switched Telephone Network (Öffentliches vermitteltes Telefonnetz)
ResMaB	Ressourcenmanagement Bund
RFO	Regionales Führungsorgan
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
SAP	Softwarehersteller (Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung)
SAP ERP	SAP Enterprise Resource Planning (Software)
SANKO	Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SCOS	Stabschef Operative Schulung
SDVN	Sicheres Datenverbundnetz (auch SIKom)
SFU 09	Strategische Führungsübung 2009
SIKom	Sichere Kommunikation (auch SDVN)
SIKOV	Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen
SIPOL B 2010	Sicherheitspolitischer Bericht 2010
SKI	Schutz von kritischen Infrastrukturen
SLA	Service Level Agreements
SOPA	Sonderstab Pandemie
SPOC	Single Point of Contact
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
STA SVS	Steuerungsausschuss des SVS
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SVU 14	Sicherheitsverbandsübung 2014
SVU 14-A	SVU 14 Armee
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TDM	Time-division multiplexing
Ter Reg	Territorialregion
UCC	Unified Communication & Collaboration
UIC	Union International de Chemin de Fer
UKW	Ultrakurzwelle
USKA	Union Schweizerischer Kurzwellenamateure
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VEB	Verordnung über die Elektrizitätsbewirtschaftung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIP	Versorgung mit Impfstoffen im Pandemiefall
VoIP	Voice over Internet Protocol
VSdA	Voice Systeme der Armee
VULPUS	Meldungsvermittlungssystem
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (altes EDV)
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung
WTO	World Trade Organisation
ZRH	Flughafen Zürich

Beilage 2 – Öffentlichkeitsarbeit und Medienecho

Die Bezugsgruppen Partner im SVS, externe Meinungsführer (Medien, Organisationen, Politik) sowie breite Öffentlichkeit wurden über die SVU 14 während der gesamten Projektdauer durch die Projektleitung informiert. Sie unterstützte alle übenden Stellen (Bund, Kantone, Städte) und die Modulleitungen, die ihre Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit eigenständig wahrgenommen haben.

Die Projektleitung selber nahm neben der Kommunikation mit den Übenden (persönlicher Kontakt, Veranstaltungen, Mailings, Webseite, Newsletter Info SVU 14) auch Aufgaben im Bereich Öffentlichkeitsarbeit wahr: Medienanlässe, individuelle Orientierung interessierter Journalisten, Vorträge über die SVU 14 im In- und Ausland, Gespräche mit Vertretenden der Politik (Legislative und Exekutive), diverse persönliche Besuche und Kontakte (u.a. bei Firmen der Privatwirtschaft, Bundestellen und Experten), Empfang von internationalen Fachbesuchern während der Übung etc.

In den Medien fanden vor allem die drei Hauptanlässe der SVU 14 (Eröffnungs- und Informationsanlass, Modul Notlage – Nationale Koordination und Schlussanlass) sowie die Medienkonferenz im Medienzentrum des Bundes Beachtung. Die Projektleitung der SVU 14 organisierte an diesen Veranstaltungen Möglichkeiten, damit sich Medienvertretende informieren und Interviews machen konnten.

Die SVU 14 fand, trotz zahlreichen Medienberichten, von der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet statt. Es gab zwar einzelne breitenwirksame Aktivitäten (z.B. Verwendung der BWL-Merkblätter Notvorrat und Stromratgeber von einigen Übenden zur Sensibilisierung der Bevölkerung) und speziell die Meldung der Schweizerischen Depeschagentur sda anlässlich des Schlussanlasses sowie die Berichterstattungen zum Thema Notvorrat fanden grosse Verbreitung in den Medien. Eine eigentliche, breit angelegte Sensibilisierungskampagne zum Szenario einer langfristigen Strommangellage und der damit verbundene Abhängigkeit von Systemen fand jedoch nicht statt. Dies könnte im Zuge der Folgearbeiten mit der Umsetzung bei Bund, Kantonen und Gemeinden geschehen (vgl. Präventionskampagnen zu Themen wie Alkohol oder AIDS). Für die Umsetzung könnte der während der SVU 14 begonnene Austausch von Kommunikationsverantwortlichen diverser Bundesstellen, Kantone und Städte intensiviert werden.

Die Resonanz und Akzeptanz der SVU 14 in der Öffentlichkeit, aber vor allem auch in der Politik und bei allen übenden Stellen verschiedenster Stufen und Bereichen, basierte auf dem grossen Engagement und der Motivation aller Involvierten. Ein offenes, konstruktives Kommunikationsklima trug wesentlich zum Erfolg der SVU 14 bei. Die Türen für den Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen standen überall meist weit offen.

Beilage 3 – Überprüfungsergebnisse der Grundsätze für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei der Bewältigung von Extremereignissen (Massnahme 17 IDA NOMEX)

Grundsätze für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei der Bewältigung von Extremereignissen (Massnahme 17 IDA NOMEX)

1. Kompetenzen Bund und Kantone

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Bewältigung von Extremereignissen bei den Gemeinden und Kantonen.

Der Bund übernimmt die Führung der Ereignisbewältigung nur, sofern dies von den Kantonen gefordert oder gesetzlich vorgesehen ist.

Die kantonsübergreifende Koordination soll verstärkt werden, damit die Kantone bei der Bewältigung von Extremereignissen überkantonale Interessen besser wahrnehmen und bewältigen können.

Koordinationsaufgaben zwischen Bund und Kantonen sollen in paritätischen Koordinations- und Entscheidungsgremien (Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz (KKM SVS und weitere) wahrgenommen werden.

Betreiber kritischer Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung können, sofern ihre Mittel ausgeschöpft sind, einen Antrag um subsidiäre Unterstützung an den Kanton stellen, in dem sich die kritische Infrastruktur befindet. Betreiber kritischer Infrastrukturen von nationaler Bedeutung können, sofern ihre Mittel ausgeschöpft sind, einen Antrag um subsidiäre Unterstützung an den Bund stellen.

2. Verantwortungen und Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone bei Extremereignissen

Das Krisenmanagement wird durch die kantonalen Regierungen und die kantonalen Führungsorganisationen auf Stufe Kantone und bei überkantonaler Betroffenheit durch kantonsübergreifende Koordination sichergestellt. Auf Stufe Bund bezeichnet der Bundesrat einen Vertreter aus seiner Mitte zur Führung des Krisenmanagements. Der Bundesstab ABCN berät und unterstützt den Bundesrat bei ABCN-Ereignissen in der Schweiz oder im Ausland.

Der Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz selbst kann mit Beschluss der Politischen Plattform die Ereignisbewältigung subsidiär unterstützen.

3. Führungskommunikation und integrale Lage

Zur Koordination und Information erstellen und be-

treiben Bund und Kantone in Zusammenarbeit mit den Betreibern kritischer Infrastrukturen ein ausfallsicheres Informations- und Führungskommunikationssystem.

Der Bund stellt den Kantonen eine elektronische Lagedarstellung (ELD) zur Verfügung.

Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) sichert den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen und ist für die bevölkerungsschutzrelevante Lage zuständig.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ist für die Darstellung der sicherheitsrelevanten Lage zuständig. In gegenseitiger Abstimmung sind die NAZ und der NDB gemeinsam für die Darstellung der Gesamtlage verantwortlich.

4. Krisenkommunikation

Für die Krisenkommunikation ist jene Organisation verantwortlich, welche die Einsatzverantwortung trägt.

5. Nationales Ressourcenmanagement

Kantone leisten sich im Rahmen kantonsübergreifender Koordination gegenseitig Hilfe.

Die Kantone sollen, wenn ihre Mittel nicht ausreichen, wenn möglich mit konsolidierten Anträgen an den Bund gelangen.

Die Priorisierung des Einsatzes der noch verfügbaren Ressourcen bzw. die Beschaffung zusätzlich erforderlicher Ressourcen wird auf politischer Stufe entschieden.

6. Kooperation mit Dritten und Auslandhilfe

Bund und Kantone können private Partner oder ausländische Organisationen für die Hilfeleistung und Unterstützung hinzuziehen. Die Kantone arbeiten mit den Regionen der Nachbarstaaten im Rahmen ihrer Abkommen und Kompetenzen zusammen.

Für Ressourcen und Hilfeleistungen aus dem Ausland gelten die in internationalen Abkommen, Vereinbarungen und Richtlinien festgehaltenen Regelungen.

7. Ausbildung und Sicherheitsverbandsübungen

Die Prozesse und Aufgaben zur Bewältigung von Extremereignissen müssen, insbesondere auf strategischer und operativer Ebene, geschult und gemeinsam geübt werden. Die Übungen sollen in einem Zyklus über mehrere Jahre stattfinden. Sie werden gemeinsam mit den verschiedenen Partnern des Sicherheitsverbunds Schweiz geplant. Dabei werden sowohl die zeitlichen Aspekte, die Ressourcenverfügbarkeit als auch die Ziele berücksichtigt.

8. Subsidiäre Einsätze der Armee

Einsätze der Armee erfolgen nach dem Subsidiaritätsprinzip. Das heisst, dass die Mittel der Armee auf Antrag der zivilen Behörden nur dann eingesetzt werden, wenn es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht (mit dem im Rahmen der kantonalen oder regionalen Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Personal und Material) allein zu bewältigen. Die Einsatzverantwortung liegt dabei immer bei den zivilen Behörden.

Im Übrigen sind die Grundsätze der Politischen Plattform VBS-KKJPD vom September 2006 anwendbar.

Standpunkte und Bedürfnisse der Arbeitsgruppen

1. Kompetenzen Bund und Kantone

Der Bund sollte in einer sich entwickelnden nationalen Krise automatisch die Führung übernehmen können. Dafür brauche es ein operationelles Führungsorgan mit direktem Kontakten zu den Kantonen. Die Mechanismen zur automatischen Übertragung der kantonalen Kompetenzen auf den Bund innerhalb der verfassungsmässigen und rechtlichen Grundlagen müssten geklärt und geregelt werden.

Dafür sollten weder zusätzliche politische Strukturen noch interkantonale Gremien oder Bundesführungsorgane geschaffen werden.

Die Interoperabilität könnte dabei durch eine national standardisierte Ausbildung für kantonale und kommunale Führungsorgane, die Verwendung einheitlicher Szenarien für die Ausbildung sowie die Vereinheitlichung der Einsatzmittel verbessert werden.

2. Verantwortungen und Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone bei Extremereignissen

Das nationale Krisenmanagement würde situativ geführt werden. Die zuständigen Gremien wären dementsprechend zusammengesetzt. In einer Krise würden weder Zuständigkeiten noch Verantwortlichkeiten verändert werden.

Die Partnerschaft zwischen Bund und Wirtschaft müsste intensiviert werden. Mit organisatorischen Massnahmen müssten die Kontakte zwischen den Krisenstäben, ihren Exekutiven und Dritten vertieft sowie die raschen Zugriffe auf die Einsatzmittel sichergestellt werden.

3. Führungskommunikation und integrale Lage

Der Bund sollte für die Kantone einen Ansprechpartner Bund schaffen. Dieses Bundesführungsorgan

wäre dann bei allen Katastrophen und Notlagen aktiv und würde dadurch für ein einheitlicheres und einfacheres Auftreten und Handeln des Bundes sorgen. Die Territorialregionen und ihre kantonalen Territorialverbindungsstäbe sollten wie bisher ihre Aufgabe übernehmen und erfüllen.

Die Politische Plattform sei als Konsultationsgremium, nicht als Führungsgremium weiterzuführen. Der Steuerungsausschuss des Sicherheitsverbundes Schweiz (STA SVS) sollte überprüft und in Zukunft situativ nach Bedarf erweitert werden. Der erweiterte STA könnte aufgehoben werden.

Der Bund sollte eine sichere und krisenresistente Kommunikation zwischen Bund, den Kantonen und den wichtigsten Systembetreibern erstellen. Der Bund solle die Investitionskosten tragen, die Kantone sollten sich an den Betriebskosten beteiligen.

Zur Erfassung, Auswertung, Darstellung und zum Austausch von Informationen solle der Bund die Grundlagen für einen nationalen Lageverbund schaffen. Neben dem Bund wären die Kantone, die Gemeinden, weitere SVS-Partner und Systembetreiber daran beteiligt.

4. Krisenkommunikation

Ein Krisenkommunikationskonzept müsste Hilfe geben zur Klärung von Fragen bezüglich Ereignistyp, Einsatzverantwortung und der dabei notwendigen Koordination der Kommunikation. Unabhängig davon sollten die anerkannten Grundsätze der Kommunikation (wie klar, wahr, rasch, zielgruppengerecht etc.) angewendet werden. Es werde davon ausgegangen, dass in einer Notlage aktive Kommunikation und leicht verständliche Informationen bis auf Stufe Gemeinde für die Bewältigung entscheidend wären. In der Krise sollte die glaubwürdigste, vertrauenswürdigste Person hinstehen. Das ist ein politischer Entscheid und würde deshalb von den Exekutiven fallweise entschieden.

5. Nationales Ressourcenmanagement

Damit das Ressourcenmanagement funktioniere, müsse der Antragsweg/müssten die Antragswege geklärt und festgelegt sein. Einfachheitshalber sollte es nur einen Weg von den Gemeinden zum Kanton bzw. von den Kantonen zum Bund geben.

Zur Konsolidierung in der Krise brauche es keine kantonsübergreifenden Gremien.

Das nationale Ressourcenmanagement müsse noch transparenter werden. Die Zusammensetzung des Bundesstabes ABCN müsse in einem konkreten Fall klar ersichtlich sein.

Für die Zusammenarbeit seien sichere und möglichst gemeinsam genutzte Kanäle zu allen Bedarfsträgern zwingend.

6. Kooperation mit Dritten und Auslandhilfe

Grundsätzlich sei zu überprüfen, welche Folgen, Lücken aber auch Synergien sich aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Behörden, Verwaltung und privaten Unternehmen ergeben, z.B. bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung.

Die bilateralen Abkommen mit Nachbarstaaten und die Abkommen der Grenzkantone zur grenzüberschreitenden Nachbarschaftshilfe müssten überprüft werden.

Die Fragen nach der Koordination der Führungstätigkeiten zwischen den Kantonen sowie mit dem Bund und dem Ausland müssten geklärt werden; ebenso jene nach der Kooperation mit den unterschiedlichsten Partnern (z.B. Private, Armee, Ausland) unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher und finanzieller Gesichtspunkte.

7. Ausbildung und Sicherheitsverbandsübungen

In die Ausbildung und in Sicherheitsverbandsübungen sollten, wenn immer möglich, alle Stufen einbezogen sein. Dafür seien einerseits die Beziehungen zwischen Bund, Kantonen (inkl. Verwaltungen) und Dritten zu intensivieren und andererseits eine zentrale Anlaufstelle im Sinne einer Kompetenzstelle Ausbildung und Übungen beim Bund zu schaffen.

Diese sollte die Kontinuität in der Ausbildungsführung ebenso sicherstellen, wie den Beizug von Spezialisten und die Nachbearbeitung von Übungen. So könnten, zusammen mit der Absicht einer gemeinsamen Schulungs- und Übungsagenda, Fähigkeiten zielgerichteter, wirkungsvoller, einheitlicher und wirtschaftlicher aufgebaut bzw. überprüft werden. Zudem sollten die Direktbetroffenen und die Bevölkerung bezüglich Übungsthemen sensibilisiert werden.

8. Subsidiäre Einsätze der Armee

Es müssten Leistungen, nicht Mittel von der Armee angefordert werden. Deren Zuteilung sei im Falle einer Konkurrenzsituation zwischen nachgefragten Leistungen für die polizeiliche und die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr zu prüfen.

Einheitliche Einsatz- und Verhaltensregeln seien notwendig und von der KKJPD bzw. der RKMfZ mit der Armee zu vereinbaren.

Das Erreichen einer grösstmöglichen Operabilität ohne oder mit minimalen Vorbereitungen sei anzustreben. Dies würde durch eine standardisierte Ausbildung (Prozesse, Methoden, Standardverhalten, taktische Begriffe, Lagedarstellung etc.) erleichtert werden.

Diese Erkenntnisse sollten durch die KKPfS-Arbeitsgruppe Doktrin/Ausbildung, verstärkt mit Vertretenden der Militärischen Sicherheit, erarbeitet werden.

Beilage 4 – Bericht zum Modul Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme (IKT)

1. Überprüfung der Informations- und Kommunikationssysteme

Die grosse Bedeutung und notwendige Priorisierung von IKT-Systemen für die Krisenbewältigung hat sich in der SVU 14 deutlich bestätigt. Sichere und stabile Verbindungen sind unabdingbar für die Führung und das Managen in der Krise. Die untersuchten IKT-Systeme wären in einer mehrwöchigen Strommangel-lage deutlich eingeschränkt und würden den Ansprüchen der Lage mehrheitlich nicht genügen.

1.1 Ziele des Moduls

Das Modul soll zeigen, ob und inwieweit Technik und Infrastrukturen der Führungsunterstützung den Anforderungen einer langanhaltenden Strommangel-lage/eines tagelangen Stromausfalls genügen.

Das Kapitel leistet somit einen Beitrag zur Beantwortung der vierten Frage der Politischen Plattform.

Im Rahmen des Moduls wurden relevante Bundes- und überkantonale Führungssysteme (zwischen mehreren Kantonen oder zwischen Kantonen und Bund) untersucht. Die wichtigsten Ergebnisse werden in den Abschnitten 1.3 bis 1.6 präsentiert.

Erkenntnisse aus Untersuchungen kantonaler Systeme sind aus Gründen der Informationssicherheit nicht Gegenstand des SVU-14-Schlussberichts. Sie liegen nur den jeweiligen Kantonen vor.

1.2 Methode / Teilnehmende / Ablauf

Methode

Nach dem Verschaffen einer Systemübersicht wurden relevante Systeme für die nähere Untersuchung ausgewählt.

Erkenntnisse zu ihrer Funktionalität in der Krise wurden wie folgt erarbeitet:

Vorbereitung:

- Grundlagenbeschaffung durch die IKT-Arbeitsgruppe SVU 14, Fachkräfte und Experten;
- Interviews mit den Betreibern;
- Definition der Überprüfungsobjekte in Koordination mit den Kantonen;

- Kategorisierung nach Führung/Kommunikation, Information/Alarmierung, Netze/Technologien auf Bundes- und überkantonaler Ebene.

Erhebung:

- Prüfung der Systeme anhand von Unterlagen und Plänen;
- technische Überprüfung vor Ort und Praxistests (vor und während der Übung) mit Betriebspersonal (bei Bedarf).

Auswertung:

- Beschreibung der Stärken, Schwächen und Abhängigkeiten (Inventar Kantone);
- Abgleich in Arbeitsgruppensitzungen und Seminaren.

Die Informationen basieren auf Erkenntnissen der mitwirkenden Kantone, der IKT-Arbeitsgruppe SVU 14 und Dritten.

Die Ergebnisse geben einen guten Überblick. Sie haben allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da die gewählte Arbeitsweise Ermessensspielraum offenlässt (freiwillige Teilnahme, lückenhafter Datenrückfluss etc.).

Teilnehmende

IKT-Arbeitsgruppe SVU 14:

- Armee Führungsunterstützungsbasis Führungszentrale
- Armee Führungsunterstützungsbasis Kommunikations- und Fachsysteme
- BABS Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI)
- BABS Infrastruktur/Telematik-Systeme
- BABS Führungs-, Einsatz- und Alarmierungssysteme
- BABS Infrastruktur/IBBK-Radio
- BAKOM Telekommunikationsdienste
- BIT IKT-Sicherheit
- BWL Geschäftsstelle IKT
- Swisscom Security
- USKA Leitung

Folgende Kantone haben offiziell am Modul IKT teilgenommen:

AI, AR, BL, BE (Kapo), FR, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH.

Weitere Kantone waren an Modul-Veranstaltungen vertreten.

Ablauf

Vorbereitende Arbeiten:

November 2013–Mai 2014

IKT-Seminar 1:

29.–30. Oktober 2013

Praxistests:

Vor und während der SVU 14

System-Analyse:

Dezember 2013–Mai 2014

IKT-Seminar 2:

10. Juni 2014

Analyse-Ergänzungen und Tests:

Juni–September 2014

IKT-Workshop (nur IKT-AG):

6. Oktober 2014

Modul IKT Auswertung:

Oktober–November 2014

1.3 Allgemeine Ergebnisse

Die überprüften Systeme können u.a. nach folgenden Merkmalen charakterisiert werden:

- selbständig mit integrierten Notstromaggregaten (z.B. unterirdische Anlagen);
- Notstromgruppen-abhängig (mobile Aggregate);
Dabei gilt: Der Betrieb von Notstromaggregaten ist von Treibstoff und dessen Nachschub abhängig. Ein Gesamtsystem ist nur dann vollständig funktionsfähig, wenn eine flächendeckende Strom- oder Treibstoffversorgung besteht (auch abhängig von: Treibstoff, Gerätezustand, Schmiermittel, Öl-Reserve und Ersatzteile vor Ort, Service-Personal und Knowhow);
- Mobilnetz-abhängig;
- IP-Netz-abhängig.

Dabei gilt es zu beachten, dass zusätzlich zu den Technik- und Infrastrukturebenen, ebenfalls die Prozess- und die Organisationsebenen für ein erfolgrei-

ches Betriebskontinuitätsmanagement/Business Continuity Management (BCM) unabdingbar sind.

Die Systeme sind in den Kapiteln 1.4 bis 1.6 beschrieben.

Auf Grund der vielfältigen Systeme beim Bund und in den Kantonen können hier, in überschaubarem Rahmen, nur allgemein gültige Aussagen gemacht und Mittelwerte angegeben werden.

Im Weiteren hängt die Verfügbarkeit der Systeme von unterschiedlichsten Faktoren ab, die nicht alle bekannt sind (Beispiele sind: Aussetzer und Überlastung, Altersschwäche, Inkompatibilität, fehlende Redundanzen, mangelnder Unterhalt, mangelnde Kenntnisse der Benutzer, Personalmangel, fehlender Notstrom, fehlende Betriebsstoffe).

In den drei folgenden Abschnitten werden unter Ergebnisse in alphabetischer Reihenfolge die untersuchten krisenrelevanten Systeme auf Bundesebene oder überkantonaler Ebene in Kategorien aufgeführt. Sie sind nach ihrer Funktionalität in der Krise eingeteilt: Funktionalität wenig/stark/sehr stark eingeschränkt.

Diese Beurteilung hat allgemeine Gültigkeit während einer langandauernden Strommangellage oder eines mehrtägigen Stromausfalls.

In der rechten Spalte der Tabelle sind jeweils Vor- und Nachteile (+/-) eines Systems aufgeführt.

Unter erschwerten Bedingungen müssten vor allem krisenrelevante Systeme funktionsfähig sein. Das heisst, dass diese Systeme in der Krise autonom betrieben sowie(Not-)Strom versorgt und unabhängig von anderen Systemen sein müssen. Fallen krisenrelevante (Teil-)Systeme aus, müssen Alternativen gefunden werden, um ihre Funktion zu übernehmen und/oder es sind Wege zu suchen, um deren Betrieb wieder aufzunehmen.

1.4 Führungs- und Kommunikationssysteme

Bedürfnisse / Anforderungen

Effiziente und effektive Führung (Entscheidungsfindung, Absprachen, Ressourcenmanagement etc.) zur Lagebewältigung bedingt eine aktuelle, zeitgerechte, permanente Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -verbreitung auf allen Ebenen.

Führung/Kommunikation setzt Senden und Empfangen voraus.

Ergebnisse

Die Ergebnisse werden in den folgenden Tabellen (Kapitel 1.4.1 – 1.4.3) dargestellt.

1.4.1 Funktionalität in der Krise wenig eingeschränkt

Bundesebene	
<p>Bernradio (Flottenfunk) Flottenfunk der Schweizer Seefahrt-Flotte.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + vom Ausland unabhängiges Mail-Kommunikationssystem; + Sender- und Empfänger-Server relativ neu; + ständig im Einsatz (Einsatzhandbuch vorhanden); - Erreichbarkeit abhängig von Hochfrequenz-Abdeckung und Wetter.</p> <p>Hinweis: Sender, Server und Empfänger der Kurzwellenstation Bernradio wurden vor wenigen Jahren neu installiert; Auch alle Server (Mails, Daten und Küstenfunkstellen) sind neu.</p> <p>Empfehlungen: ---</p>
<p>FIS Heer Führungs- und Informationssysteme des Heeres.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + vernetzte Informationsbeschaffung, -verwaltung und -darstellung; + rasche, automatische und sichere Verbreitung der Daten; ausbaufähig; + abhängig von einer unterbruchsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat); - bei den mobilen Einsatzmitteln zum Teil Einschränkungen in Bezug auf Reichweite und Datenübertragungsrate.</p> <p>Hinweis: FIS Heer wird bis Ende 2015 an permanente Standorte angeschlossen.</p> <p>Empfehlungen: Bei Ausfall des IP-Netz (beispielsweise Internet) sollte es möglich sein, ELD- und IES-Daten manuell ins FIS HEER zu laden und somit deren Übertragung weiter sicherzustellen.</p>
<p>Notfunk EDA Kurzwellenfunknetz für die weltweite Kommunikation in Not- und Krisenlagen mit dem Vertretungsnetz.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + von anderen terrestrischen Netzen und Satellitenverbindungen unabhängiges Kommunikationsnetz für weltweite Übermittlung von Kurznachrichten (bis einige Seiten A4); + kleine, leichte, tragbare (portable) Stationen; + Abdeckung des gesamten Vertretungsnetzes des EDA; + spezifisch für Not- und Krisenlagen konzipiert; - basiert auf der letzten Meile auf Kurzwelle und kann deshalb auch gestört werden; - für sichere Verbindungen im Kurzwellenbereich relativ grosse Antennen (ab ca. 5 m) notwendig.</p> <p>Hinweis: HERMES Phase I (Initialisierung) wurde im Herbst 2014 abgeschlossen; Phase II (Konzept) ist freigegeben; Ausschreibung findet 2015 statt; Einführung erster Systeme sind ab ca. Mitte 2016 geplant.</p> <p>Empfehlungen: der Beschaffungsprozess sollte vorangetrieben werden.</p>

Überkantonale Ebene	
<p>Festnetz für Telefonie Aktuelles Telefonsystem der Swisscom und anderen, nicht IPbasiert.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + jeder Notruf kommt technisch an und wird registriert; + redundante, örtlich getrennte Absicherung (mehrfach); - abhängig von einer unterbruchsfreien Stromversorgung, respektive (Not-) Strom.</p> <p>Hinweis: – die konventionellen Netzanschlüsse (ISDN und Analoganschluss PSTN) sind momentan noch verfügbar. Migrationsangebote ab Mitte 2015; – neue Dienste sind in der Verordnung für Fernmeldedienste Mitte 2016 definiert; – das konventionelle Festnetz der Swisscom basiert auf TDMPTechnologie (ISDN und Analoganschluss). Dieses Netz wird gemäss Ankündigung Swisscom auf Ende 2017 ausser Betrieb genommen. Die darauf laufenden Dienste werden auf IPTechnologie migriert. Weiterhin garantiert sind: – Notrufe und Leitweglenkung der Notrufe zu den Einsatzleitstellen; – Angebote der Grundversorgung unter Qualitätskontrolle und Aufsicht BAKOM; die Grundversorgung wird ab 2018 neu definiert.</p> <p>Empfehlungen: – keine Neuanschlüsse auf dieses Netz schalten. Alternativen prüfen, spezielle Anforderungen betreffend Stromautonomie mit Netzbetreiber lösen; – der Telefoniedienst basiert zukünftig auf IPTechnologie und ist auf die Verfügbarkeit des Breitbandanschlusses angewiesen, gleiche Verfügbarkeit wie übrige Internet-Dienste. Nicht empfohlen für sicherheitsrelevante Anwendungen.</p>
<p>POLYCOM Sicherheitsnetz Funk der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS).</p>	<p>Charakteristik (+/-): + zuverlässiges und abhörsicheres Kommunikationssystem für BORS; + Aufbau der Netze in Ringtopologie; Erschliessung der Basisstationen und Vermittler über redundante Wege; + mindestens 72 Stunden Betrieb der Teilnetze ohne öffentliche Stromversorgung möglich; - abhängig von (Not-)Strom; - Autonomie für 6 bis 8 Stunden pro Batterie (Basisstation und Endgerät).</p> <p>Hinweis: ---</p> <p>Empfehlungen: – POLYCOM eignet sich hervorragend im Notfall. Es ermöglicht Netzbetrieb, aber auch Lokalnetz- und Walkie-Talkie-Betrieb (Direct Mode). Notstrom für die Batterie-Ladegeräte muss vorgesehen werden; – im Zivilschutz in der Schweiz sind genug Batterien, Ladegeräte und Notstromaggregate vorhanden, um den Dauerbetrieb zu sichern. Der Zustand bei anderen Organisationen ist zu prüfen.</p>

1.4.2 Funktionalität in der Krise stark eingeschränkt

Bundesebene	
<p>KOMBV-KTV Datenkommunikationsnetz zwischen der ganzen zivilen Bundesverwaltung und den Kantonen.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + redundante Erschliessung (aller Kantone) und sehr hohe Verfügbarkeit; + autark (Swisscom-Netz, IPNetz oder ähnliches ist keine Voraussetzung); + hohe Autonomie (Signal Bund mindestens 1 Woche, Signal Kantone je nach Standort wenige Tage); – abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat); – nicht alle Standorte sind autonom mit Strom versorgt, Kapazität ist heute begrenzt; – Unterhalt ist teils ausgelagert (eventuell KOMBV-KTV, BIT). <p>Hinweis: das KOMBV-KTV steht vor einem neuen Lebenszyklus. Die Swisscom hat den Zuschlag für die Netzwerkkomponenten und die Datenverschlüsselung (Layer 2) sowie dazu gehörende Serviceleistungen (Service Level Agreements SLA) erhalten. Allerdings ist eine Beschwerde zur Auftragsvergabe vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig und die Umsetzung vorläufig gestoppt.</p> <p>Empfehlungen: drei Fragen sind zu klären:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wie wird jede einzelne Netzwerkkomponente mit Strom versorgt? – Regeln die Verträge mit dem Layer-2-Lieferanten die Mindestverfügbarkeiten des Systems und der Serviceleistungen? – gibt es Synergien mit dem Projekt sichere Kommunikation SVS? Das KOMBV-KTV könnte dazu verwendet werden.
<p>Schweizer Landeskarten/ swisstopo Online-Angebote Bundesamt für Landestopografie swisstopo.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + unverzichtbare Planungs- und Entscheidungsgrundlagen; + hohe Aktualität; + Zugriff via Webseite der Kantonsverwaltung oder via swisstopo; – abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat); – abhängig von externen, zum Teil ausländischen Dienst-Anbietern (Cloud, Webservice swisstopo, Webservice Kantonsverwaltung, Verbindung zu den Rechenzentren); – die lokale Speicherung von Kartenmaterial muss vor der Krise vorgenommen worden sein. <p>Hinweis: das System ist Teil eines bestehenden Projekts: Ein laufendes Projekt mit der Verteidigung soll die Replikation gewisser Geodatenätzen für militärische Systeme sicherstellen (Projekt MGD1); Zeithorizont: 2017-2018.</p> <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die frühzeitige lokale Speicherung von Kartenmaterial für Krisensituationen muss vor der Krise geplant werden. Zum Beispiel sollte www.map.geo.admin.ch in das Intranet kopiert werden; – eine Datenübermittlung über SIKom SVS ist zu prüfen; – die Replikation gewisser Teile der Bundes-Geodaten-Infrastruktur bei Krisenstäben, ebenso bei der NAZ, muss in Zusammenarbeit mit swisstopo sichergestellt werden.

<p>UCC Unified Communication & Collaboration; IP-basiertes Nachfolgesystem (ab 2016) der Festnetz-Telefonie in der Bundesverwaltung (BV).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + tiefere Anschlusskosten (im Vergleich zur aktuellen Festnetz-Telefonie) dank neuer Technologie und reduzierter Infrastruktur; - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat); - mit UCC fällt die Redundanz Telefon-Internet-Netz weg (ohne Internet funktioniert auch das Festnetztelefon (IP) nicht mehr). <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Implementierung von UCC in der Bundesverwaltung wird voraussichtlich per Ende 2015 abgeschlossen sein. – neben dem Telefonieren ist es auch möglich, Dokumente zu teilen und Konferenzschaltungen zu tätigen. <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – es ist zu klären, wie die Kommunikation bei einem Netzausfall funktioniert und wie die Netzauslastung ist. – in besonderen und ausserordentlichen Lagen müssen operativ relevante Organisationen auf gesicherte Netze (zum Beispiel SIKom SVS) abgestützt sein.
Überkantonale Ebene	
<p>Fax Telefax ermöglicht die Übertragung schriftlicher Dokumente über das Telefonnetz.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + eine Redundanz infolge mehrerer Betreiber (Orange, Swisscom, Sunrise, Cablecom u.a.) ist noch möglich, solange die entsprechenden Telefonnetze noch herkömmliche Sprachkodierungsverfahren verwenden (gute Sprachkanäle); + Informationsübertragung via Papier möglich; - Anspruch auf eine qualitativ hochstehende Telefonverbindung; - Voraussetzung: Festnetz; - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat). <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die konventionellen Netzanschlüsse (ISDN und Analoganschluss PSTN) sind noch verfügbar; – Migrationsangebote ab Mitte 2015; – der Telefax wird von zukünftigen Netzen nicht mehr unterstützt. <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – keine Neuanschlüsse auf dieses Netz schalten. Alternativen prüfen, spezielle Anforderungen betreffend Stromautonomie mit Netzbetreiber lösen; – der Telefoniedienst basiert zukünftig auf IPTechnologie und ist auf die Verfügbarkeit des Breitbandanschlusses angewiesen (gleiche Verfügbarkeit wie übrige Internet-Dienste). Dies ist nicht empfehlenswert für sicherheitsrelevante Anwendungen.

<p>Satellitentelefon Kommunikation für Sprache oder Daten.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + ermöglicht eine von Bodeninfrastruktur unabhängige Gesprächs-Kommunikation über Satelliten; + die Kommunikation ist auch ohne Netzstrom möglich (Batteriebetrieb, Akkukapazität von 160 Stunden Bereitschaft und 8 Stunden Sprechzeit) je nach Gerät; + durch den Gebrauch von Systemen mehrerer Anbieter wird die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit erhöht; - relativ hohe Kosten für Geräte, Abonnemente und Gespräche; - abhängig von (Not-)Strom zum Aufladen der Endgeräte; - Überlastungsgefahr der Satelliten-Kapazitäten. <p>Hinweis: ---</p> <p>Empfehlungen: die Satelliten-Telefonie eignet sich hervorragend im Fall von Strommangel oder -unterbruch: Die Endgeräte können mit Strom, im Auto mittels Ladestation, mit Power Pack (Not-Batterie) oder mit Solarzellen aufgeladen werden. Dieses Zubehör sollte vor der Krise beschafft werden.</p>
---	--

1.4.3 Funktionalität in der Krise sehr stark eingeschränkt

Überkantonale Ebene	
<p>Mobilnetz Mobilfunknetz der drei Schweizer Provider (alle Technologien inkl. LTE, Long Term Evolution).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + es bestehen drei unabhängige Mobilfunknetze dreier verschiedener Firmen und eine Vielzahl von Mobilfunkanbietern; + sehr bekannt, einfach und von fast jedem anwendbar; + auf dem Netz von Swisscom können Teilnehmer priorisiert werden; + Notfall- und BCM-Pläne sind bei allen Providern vorhanden; + bewährte und verbreitete Kommunikationsart, Ausfallsicherheit wird zeitgerecht angepasst (Aufwand, Nutzen und Ertrag); - Überlastungsgefahr im Ereignisfall; - Verbindungsaufbau ist nur begrenzt möglich; - abhängig von (Not-)Strom; - mit zunehmender technischer Komplexität und Einsatzgebiet (z.B. Datentransfer) von Mobilfunk ist auch die Strom-Abhängigkeit höher; - Voraussetzung: Swisscom-Netz; Autonomie zwischen 50 Minuten und 4 Stunden. <p>Hinweis: die Arbeitsgruppe Drahtlose Breitband-Kommunikation (Telematik BORS) hat zum Ziel, die Behörden über LTE zu verbinden. Ein Entscheid auf Stufe KKJPD ist bis November 2015 zu erwarten.</p> <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung zwischen den Providern (Nationales Roaming, CRTT), um so den grössten Nutzen für Führung und Bevölkerung zu erreichen; - viele Prozesse stützen sich auf Mobilkommunikation ab. Mobilfunknetze sind nur schwach gegen Stromausfälle gesichert. Wenn man sich auf Mobilfunk abstützen will, sollte deren Stromnetzunabhängigkeit gestärkt werden.

1.5 Informations- und Alarmierungssysteme

Bedürfnisse / Anforderungen

Effiziente und effektive Information und Alarmierung zur Lagebewältigung bedingt einen störungsfreien, zuverlässigen, zeitgerechten, schnellen, regelmässigen, zielgruppenorientierten Datenfluss auf und zwischen allen Ebenen (Bund, Kanton) und den notwendigen Quellen und Kanälen.

Informieren und Alarmieren setzen Senden und Empfangen voraus.

Ergebnisse

Die Ergebnisse werden in den folgenden Tabellen (Kapitel 1.5.1 – 1.5.3) dargestellt.

1.5.1 Funktionalität in der Krise wenig eingeschränkt

Bundesebene	
<p>POLYINFORM (IBBK-Radio) Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisen mit Radio (UKW).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Betriebs- und Sendeleistungen entsprechen der Anforderung, 85% der Bevölkerung sind bis in das 2. Untergeschoss und im Schutzraum mit Informationen des Bundes an die Bevölkerung über Radio (UKW: derzeit noch mehr als 11 Mio. Empfangsgeräte, u.a. Autoradios, in Betrieb) zu erreichen; + komplett entflochtenes System, basierend auf dem Führungsnetz Schweiz der Führungsunterstützungsbasis (FUB); + NEMP-Schutz der Radiostudios sowie der Senderinfrastruktur gewährleistet; + funktionsfähig in ausserordentlichen Lagen; + militarisierbare Betriebsorganisation (EKF 46); + Synergienutzung mit Infrastrukturen der SRG (Verbreitung der Informationen in normaler und besonderer Lage auch über DAB+ möglich). - die Radiosignale können bei Stromausfall oder Strommangellage nur mit UKW-Radiogeräten empfangen werden. Diese Geräte (batteriebetrieben oder Kurbelgeräte) werden aufgrund neuer Angebote (Radio von Kabelnetzbetreibern, DAB+-Empfänger) je länger je mehr aus den Haushaltungen verschwinden; - das analoge UKW-System wird mittel-/langfristig durch DAB+ ersetzt werden: Ausdünnung des UKW-Angebotes ab 2019; ab 2024 Abschalttermin UKW-Sendersystem denkbar. <p>Hinweis: das BABS entwickelt Migrationsszenarien auf neue Informationsvektoren, die ab ca. 2024 zur Information des Bundes an die Bevölkerung eingesetzt werden könnten und sowohl den technologischen Veränderungen, dem veränderten Informations-/Konsumverhalten der Bevölkerung sowie den Einsatz-Szenarien (Bedrohungslage, Verletzbarkeit) des Systems IBBK Rechnung tragen.</p> <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Empfängerseite stärken (z.B. Verteilung von batterie-/kurbelbetriebenen UKW-Radios inkl. Batterien); – Bevölkerung sensibilisieren (z.B. Vorinformation, Information, Erklärung, dass es IBBK gibt und wie sie es benützen können, Information zu Frequenzen, Inhalten der Sendungen etc.); – Entwicklungstendenzen beobachten.

Überkantonale Ebene	
<p>POLYALERT Alarmierungssystem (Sirenen) Schweiz.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + entflochtenes System zur Alarmierung der Bevölkerung; + basiert auf dem Führungsnetz Schweiz und auf POLYCOM; + jede Sirene ist auch vor Ort manuell auslösbar; + Sirenen verfügen über Notstrom für eine begrenzte Anzahl Auslösungen; - Voraussetzung für eine zentrale Auslösung: POLYCOM; - Autonomie bis 72 Stunden wird angestrebt, gibt es aber noch nicht überall. <p>Hinweis: das System soll ab Ende 2015 in sämtlichen Kantonen eingeführt werden (ca. 5'400 Sirenen).</p> <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Basis-Stationen POLYCOM sowie die Sirenenstandorte von POLYALERT mit Notstrom dort, wo fehlend, nachrüsten; – die Verfügbarkeit der Fernsteuerung, im Wesentlichen basierend auf dem Führungsnetz-Schweiz und auf POLYCOM-Betrieb, rund um die Uhr durch die FUB sicherstellen.

1.5.2 Funktionalität in der Krise stark eingeschränkt

Bundesebene	
<p>SAP-Verteidigung Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung des VBS.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + im Rechenzentrum läuft SAP über Wochen autonom; - abhängig von IP-Netz und einer unterbrechungsfreien Stromversorgung; - keine Redundanz. <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dezentral (an den verschiedenen Standorten der Verwaltung und in den Armeelogistikcentern) wird SAP solange für Transaktionen benutzt, wie dies die Übertragungsnetze und lokalen Stromversorgungen ermöglichen. – steht das SAP-ERP-System an den dezentralen Standorten nicht zur Verfügung, werden die Transaktionen für die Ausgabe von Material - sofern dies überhaupt noch möglich ist - manuell erfasst und im Nachhinein im SAP nacherfasst; – die Nachschub- und Rückschubprozesse (insbesondere auch Treibstoff) wie auch die Instandhaltung, können manuell nur in sehr beschränktem Mass durchgeführt werden. – Beschaffungen und die daraus folgenden finanziellen Transaktionen, Bezahlungen von anderen Rechnungen wie Löhne etc. können während eines Ausfalls nicht getätigt werden. – der Bereich der Armeepotheke, der aufgrund des komplexen Verbunds wesentlich auf SAP-unterstützte Prozesse angewiesen ist, wäre prozessual auch nicht mehr unterstützt. <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – innerhalb der Departemente sollen Arbeitsgruppen die Schlüsselprozesse und -anlagen feststellen und Lösungsvarianten, z.B. mit Notstromgruppen, erarbeiten. – empfohlene Schlüsselprozesse sind: Ausgabe von Material, welches für die Krisenbewältigung nötig ist; Ausgabe von Notfallmedikamenten und -material durch Armeepotheke.

Überkantonale Ebene	
<p>ELD Elektronische Lagedarstellung der Nationalen Alarmzentrale.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + etablierte, geschützte Informationsplattform für den Informationsaustausch innerhalb des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS); + rascher Informationsaustausch zwischen Behörden des Bundes und Kantonen in den Bereichen Bevölkerungsschutz, innere/äussere Sicherheit sowie privaten Betreibern von kritischen Infrastrukturen; + zeitgerechte, umfassende und übersichtliche Darstellung der ereignisspezifischen Lage; + redundante Zugänge über Internet, Bundesnetze und weitere; + hochverfügbare Server mit unterbrechungsfreier Notstromversorgung in geschützter Führungsanlage; - Voraussetzung für vollständigen Betrieb: Partner müssen eigene IKT-Infrastruktur auch bei Stromausfall betreiben können. <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bedienung durch professionelles Personal, das rund um die Uhr innert maximal einer Stunde einsatzbereit ist; – eigener Informatik-Pikettdienst für Unterhalt und direkte Eingriffe am System (24/7/365); – bestehendes System wird zurzeit einer Werterhaltung unterzogen (2016 operationell). <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – gesetzlich/organisatorisch: Einheitliche BCM-Vorgaben des Bundes für alle Partnern des SVS mit regelmässiger Überprüfung einführen; – weitere mögliche Massnahmen sind zu prüfen: – Datenübermittlung über SIKom SVS; – Datenübertragung über FIS Heer sicherstellen.
<p>GIN Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + redundant; + betriebssystemunabhängig; - abhängig vom IP-Netz (Internet); - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat). <p>Hinweis:</p> <p>---</p> <p>Empfehlungen:</p> <p>die gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren (GIN) ist momentan nur über Internet zugänglich. Damit ist die Krisenresistenz gering. Eine sichere Kommunikation für die BORS (z.B. SIKom SVS) würde die Krisenresistenz bei Strommangellage oder -unterbruch massiv erhöhen. Eine Datenübermittlung über SIKom SVS ist deswegen zu prüfen.</p>

<p>IES Informations- und Einsatzsystem Sanität.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + redundant (der Zugriff erfolgt standortunabhängig über die Verwaltungsnetze (KOMBV) oder über eine verschlüsselte Internet-Verbindung); + Rund-um-die-Uhr-Betrieb (durch die FUB); + Mit 15 Kantonen bestehen Kooperationsvereinbarungen inkl. Teilung von Betriebskosten (5 Rp./Einwohner); + ausgerüstet mit eigenem Alarmierungssystem; + bietet diverse Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit den Spitälern (z.B. Collaboration Portal); + bei Bedarf ist eine Implementierung auf FIS Heer möglich (manuelles interface via USB-Stick); - nur in Deutschschweizer- und Bilingue-Kantonen vorhanden (restliche Kantone sind nicht an IES angeschlossen); - abhängig vom IP-Netz (Internet); - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat). <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei Ausfall des IP-Netz (beispielsweise Internet) sollte es möglich sein IES-Daten manuell ins FIS HEER zu laden und somit die Übertragung weiter sicherzustellen; – im Rahmen der Fit for Mission 2015-Aktivitäten, werden diese Aspekte innerhalb der Definition der Arbeiten in der FIS Zelle (24/7/365-Datenaustausch zwischen relevanten Systemen) des FST A, Kompetenz Zentrum C4ISTAR - Heer im Einsatzkonzept FIS Heer präzisiert. Arbeitssitzungen im Zusammenhang mit der IES/KSD werden noch stattfinden; – bei positiver Entscheidung werden die Kosten zwischen Bund und Kantonen geteilt. Der Verteilschlüssel ist noch nicht bekannt; – die Verbindung der anderen Kantone, die der Romandie, ist momentan sistiert. Der Entscheid ist von der Berichterstattung des Kantons Waadt bzgl. des Gebrauchs vom IES während AIR 14 abhängig. Termin: Mitte 2015. <p>Empfehlungen: wenn möglich alle Kantone anschliessen; Datenübermittlung über SIKom SVS prüfen.</p>
<p>Management Seismograph Elektronisches Führungs- und Informationssystem der Bundeskanzlei.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + ermöglicht landesweiten Überblick; - Voraussetzung: IT-Netz (Swisscom, BIT usw.); - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat). <p>Hinweis: ein Ersatz des Systems ist momentan nicht vorgesehen.</p> <p>Empfehlungen: es gibt im Bereich der Resilienz-Optimierungen keinen Handlungsbedarf, da sich der Einsatz des Systems auf den Support der Krisenstabsarbeit der Bundeskanzlei, nicht des Bundesrates, ausrichtet und im Gebäude Bundeshaus West über eine ausreichende Versorgung verfügt wird (im Strombereich). Das wäre anders, wenn der Management Seismograph einen breiteren Einsatz finden würde.</p>

<p>VULPUS geschütztes Meldungsvermittlungssystem ziviler und militärischer Stellen von Bund und Kantonen.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + sichere Kommunikation, (inter-)kantonal. Erfüllt höchste technische Sicherheitsanforderungen (vor Ort möglich); + wird militärisch und von den kantonalen Polizeiorganisationen auch im Tagesgeschäft eingesetzt (bis zu Stufe GEHEIM); - Voraussetzung: Swisscom-Netz; - nicht, beziehungsweise nur teilweise, an stromsicheren Netzen; - veraltete Technik, Ablösung frühestens 2020. <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – da das System VULPUS Telematik ca. 2016 an sein Lebensende gelangt, hat der Armeestab die armasuisse beauftragt, strategische Optionen für die Sicherung der Funktionalitäten VULPUS Telematik auch für die Zukunft aufzuzeigen; – darauf basierend wurde ein Werterhaltungsprogramm gestartet (läuft bis 2022). Die krisenresistente Übermittlung ist Teil dieses Programms; – zurzeit ist das BABS daran, ein Projekt zu initialisieren, welches unter anderem den Funktionsersatz von VULPUS Telematik ersetzen soll (Sicheres Datenverbundnetz/POLYDATA). – das Schwergewicht wird momentan auf den Teil Sicheres Datenverbundnetz gelegt, weil das globale Interesse der involvierten Stakeholder auf einem krisenresistenten Übertragungsnetz beruht; – bei Polydata geht es um die Telekommunikation-Dienste, welche im Interesse des BABS als Führungsmittel auf dem krisenresistenten Netz zum Tragen kommen sollen. Hier stellt sich vor der Lösungswahl die Frage, ob das militärische Projekt VSdA nicht bereits die entsprechenden Dienste evaluiert hat. <p>Empfehlungen: ---</p>
--	---

1.5.2 Funktionalität in der Krise sehr stark eingeschränkt

Bundesebene	
<p>GEVER Geschäftsverwaltungssysteme Bund.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + etabliertes Management- und Ablagesystem der Bundesverwaltung; - Voraussetzung: IP-Netz; - abhängig von (Not-)Strom am Endgerät. <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Bundeskanzlei hat den Auftrag, zwei GEVER-Standardprodukte für die Bundesverwaltung mit WTO-Ausschreibung zu evaluieren. Der Entscheid, welche zwei Produkte zum Einsatz kommen sollen, wird Mitte 2015 gefällt werden; – die Einführung der neuen GEVER-Lösungen ist ab Mitte 2016 flächendeckend in der ganzen Bundesverwaltung geplant. Es ist deshalb möglich, dass das GS VBS sein momentanes GEVER-Produkt iGeko der Firma ABF AG durch ein anderes Produkt ersetzen wird; – die GEVER-Systeme werden von verschiedenen Leistungserbringern betrieben (FUB, BIT). Als Anwender sind damit die Generalsekretariate (GS), wie auch die restliche Bundesverwaltung auf das Funktionieren dieser Leistungsbetreiber angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass entsprechende Vorkehrungen getroffen sind (Notstrom). Bei den Leistungsbezugern, wie das GS VBS eines ist, stellt sich jedoch die Frage nach der Funktionalität der Systeme generell. Betroffen sind dabei insbesondere die Arbeitsplatzsysteme. Dies würde im Krisenfall bedeuten, dass auf manuellen Betrieb – sprich Papier – umgestellt werden müsste. <p>Empfehlungen: die manuelle Verarbeitung sollte geübt werden. Sie sollte angewendet werden können.</p>
Überkantonale Ebene	
<p>Swissphone Paging-Netz Telepage®Wireless Netz zur Alarmierung von Blaulichtorganisationen.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + redundantes und autonomes Netz; + extrem hohe Verfügbarkeit; - nur Paging möglich; - die Netz-Autonomie ist gleich wie bei Swisscom; Autonomie Sender: ca. 2 Stunden, Autonomie Empfänger: ca. 50 Tage pro AA-Batterie; - zurzeit ist die Notstrom-Autonomie bei Swissphone ungenügend. <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bestehende Verträge mit mehreren BORS; – die meisten Kantone sind mit der Firma Swissphone im Gespräch und prüfen die Machbarkeit; – im Bereich der sicheren Mobilisierung sind beim BABS unter dem Begriff POLYCALL Studien in Arbeit. Dazu werden bestehende Bedürfnisse erfasst, und untersucht, welche Technologien und Plattformen derzeit schon im Einsatz sind und allenfalls genutzt werden könnten. Dabei gilt es neben POLYCOM, Swisscom, Orange und Sunrise auch Swissphone zu berücksichtigen. <p>Empfehlungen: Abklärungen betreffend der Machbarkeit und der Kosten einer Autonomie-Erweiterung sollten zwischen Swissphone und den Partnern (Bund, Kantone, Betreiber kritischer Infrastrukturen) geführt werden.</p>

1.6 Netze und Technologien

Bedürfnisse / Anforderungen

Offene und geschlossene Netze und Technologien sowie ihr Betrieb und ihr Funktionieren in privaten und öffentlichen Bereichen und Branchen sind von grosser Bedeutung. Sie sind Voraussetzung für die Lagebewältigung und für das Funktionieren der Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung, um zu führen, kommunizieren, informieren und alarmieren. Sie erfordern intakte Infrastrukturen für die Nutzung, Sicherstellung, Aufrechterhaltung oder das Wiederhochfahren etc.

SiKom SVS: Sichere, in allen Lagen verfügbare Informations- und Kommunikations-Services zur Kooperationsunterstützung der Partner im Sicherheitsverbund Schweiz. Dieses Transportnetz soll einmal wichtige Standorte des Bundes, der Kantone und der Betreiber kritischer Infrastrukturen miteinander verbinden können. Es wird dafür auch der Begriff Sicheres Datenverbundnetz (SDVN) verwendet.

Internet: Damit eine Information über Internet gesendet werden kann, müssen Quellen- und Ziel-Endstationen, inklusiv Modems, mit Strom alimentiert sein. Dazu muss mindestens ein Weg vorhanden sein (Netz inklusiv Server). Ein Server sendet ein Informationspaket, solange er vom nächsten Server keine Empfangsbestätigung erhält. Wegen Serverausfällen und Netzüberbelastung kann dieser Versand bei Strommangellage sehr lange dauern.

Internet Protokoll (IP): IP ist ein in Computernetzen weit verbreitetes Netzwerkprotokoll und stellt die Grundlage des Internets dar. Es ist die Implementierung der Internetschicht des TCP/IP-Modells bzw. der Vermittlungsschicht (engl. Network Layer) des OSI-Modells. IP ist ein verbindungsloses Protokoll, d. h. bei den Kommunikationspartnern wird kein Zustand etabliert.

Ergebnisse

Die Ergebnisse werden in den folgenden Tabellen (Kapitel 1.6.1 – 1.6.3) dargestellt.

1.6.1 Funktionalität in der Krise wenig eingeschränkt

Bundesebene	
<p>Führungsnetz Schweiz Führungsnetz der Armee und (in der Zukunft) zivilen Organisationen mit sicherheitsrelevanten Aufgaben.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Versorgung der Benutzer ab Backbone (Hauptnetz); + in der Zukunft (SiKom SVS; auch SDVN (Sicheres Datenverbundnetz)) möglicherweise gemeinsame Nutzung der bestehenden Infrastrukturen in Krisenlagen (Militär, zivile Organisationen und Behörden, Betreiber kritischer Infrastrukturen); + redundante Verbindungen; + das Führungsnetz Schweiz ist ein von zivilen Providern unabhängiges Netz und bezüglich Energieversorgung so ausgelegt, dass es auch in Krisen und Katastrophen autonom von öffentlichen Energielieferanten betrieben werden kann; - nicht komplett gegen Cyber-Angriffe geschützt (Optimierung in der IKT-Teilstrategie Verteidigung 2012-2025 geplant). <p>Hinweis:</p> <ul style="list-style-type: none"> – das Führungsnetz Schweiz ist so konzipiert, dass es über alle Lagen funktioniert. Einige Standorte müssen aufgrund der Benutzeranforderungen noch sicherer werden; – der Support ist nur 11 Stunden an Werktagen und für Einsätze von einzelnen Wochen pro Jahr sichergestellt. Der 24/7/365-Support wird von verschiedenen Leistungsbezügern gefordert, dazu müssten die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. <p>Empfehlungen:</p> <p>eine Erweiterung im Rahmen von SiKom SVS wäre prüfenswert. Die heutigen Studien befürworten diese Erweiterung. Ein formeller Entscheid Stufe SVS sollte getroffen werden.</p>

Überkantonale Ebene	
<p>Strombranche Datennetz (intern) Swissgrid internes System.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + die Autonomie beträgt 48 Stunden; + redundant aufgebaut; + in der Zukunft (SiKom SVS) möglicherweise gemeinsame Nutzung der bestehenden Infrastrukturen in Krisenlagen; - noch nicht flächendeckend vorhanden.</p> <p>Hinweis: das Grid Control Network TELECOM SERVICES (GCN) ist im Aufbau.</p> <p>Empfehlungen: die Datenübermittlung über SiKom SVS sollte geprüft werden.</p>
<p>Strombranche Telefonnetz (intern) dient in erster Linie dem Wiederaufbau des Stromnetzes nach einem allfälligen Unterbruch. Es verbindet die Leitzentralen der Verbundpartner und Swissgrid.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + völlig autonom; + redundant; + Autonomie: zwei Tage; - nicht mit anderen Netzen verbunden (mit SiKom SVS vorgesehen).</p> <p>Hinweis: ---</p> <p>Empfehlungen: – dieses Netz ist resilient, aber für die Kommunikation der Behörden im Krisenfall nicht relevant (nur Elektrizitätswirtschaft intern relevant). Eine Verknüpfung im Rahmen von SiKom SVS wäre deshalb zu prüfen; – die heutigen Studien befürworten diese Erweiterung. Ein formeller Entscheid Stufe SVS sollte gefällt werden.</p>
<p>USKA Union Schweizerischer Kurzwellenamateure.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + das BAKOM beaufsichtigt die von den Funkamateuren benutzten Frequenzen; + die Funkamateure müssen eine BAKOM-Funkerprüfung ablegen; + kann selbständig oder in Relais-Modus funktionieren und mündlich Meldungen übermitteln; + mit 4'000 Funkamateuren in der ganzen Schweiz verteilt, hohe Dichte; - bei potenziellen Nutzern weitgehend unbekannt; - Verschlüsselung muss offline erfolgen.</p> <p>Hinweis: Konventionen zur Regelung des Einsatzes, der Organisation und der Zusammenarbeit werden mit mehreren Kantonen verhandelt.</p> <p>Empfehlungen: – die Prozesse müssen vor der Krise geplant werden. Der Status der USKA sollte offiziellisiert werden, falls sie als Krisenpartnerin des BORS aufgenommen würde (Personensicherheitsprüfung, Rechte, Pflichten); – Die USKA kann im Notfall gute Dienste leisten. Dafür sollte sie aber besser bekannt gemacht werden. Eine engere Zusammenarbeit an der Front (Kanton, Gemeinde, Dritte) sollte gepflegt werden.</p>

1.6.2 Funktionalität in der Krise stark eingeschränkt

Bundesebene	
<p>MDM BIT / FUB Mobile Device Management System des BIT/ FUB (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation/ Führungsunterstützungsbasis Armee).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + sicherer Zugang durch Authentifikation (Passwort für Gerät, Exchange-Passwort für Synchronisation und International Mobile Station Equipment Identity); - erlaubt nur Informations- und keinen Netzzugriff; - Datenabfluss via Trojaner; - Administration durch Dritte; - abhängig von KOMBV bezüglich Synchronisation. <p>Hinweis: ---</p> <p>Empfehlungen: ---</p>
Suprakantonale Ebene	
<p>All IP Swisscom Kommunikation und Information nur noch über IP (Grundlage des Internets).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + sehr hohe Verfügbarkeit (dank Verbindungsaufbau über beliebig vorhandene Infrastrukturen); + Business Continuity Plan existiert für die wichtigsten Standorte; - mit All IP fällt die Redundanz durch Telefon- und Internet-Netz weg (ohne Internet funktioniert auch die IP-Festnetztelefon (IP) nicht mehr). <p>Hinweis: ohne spezielle Vereinbarung stehen nur Standarddienste zur Verfügung. beim Bund wird diese Problematik innerhalb des Projekts UCC behandelt.</p> <p>Empfehlungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Bedürfnisse von Bund, Kantonen und Gemeinden sollten vor der Krise mit den Betreibern abgeklärt werden; – die Situation in den Kantonen sollte genau überprüft und Lösungen für die kritischen Prozesse kantonal oder regional erarbeitet werden. Diese Lösungen sollten direkt zwischen Kantonen und Betreibern verhandelt werden. Der Bund sollte hier lediglich eine Vermittler- oder Koordinatorenrolle spielen.

<p>Dynamische Leitweglenkung Einsatzleitzentralen der Blaulichtorganisationen. Dieses System ermöglicht eine automatische Lenkung der Notrufe zum optimalen Empfänger.</p>	<p>Charakteristik (+/-): + automatische Lenkung der Notrufe zum optimalen Empfänger; + bei Bedarf manuelle Lenkung durch den Disponenten möglich; + automatische Lenkung bei Standortausfall und Überlauf; + Sonderlenkregeln bei (un-)planbaren Ereignissen; - erlaubt nur Informationszugang, kein Netzzugang; - noch nicht in allen Kantonen eingeführt; - abhängig von einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (Batterien, Notstromaggregat).</p> <p>Hinweis: – die Plattform der zentralisierten statischen und dynamischen Leitweglenkung wurde am 19. November 2014 in Betrieb genommen. Das schweizweite Rollout der zentralisierten, statischen Leitweglenkung – Grundlage für die dynamische Leitweglenkung – wurde bis 10. Dezember 2014 abgeschlossen; – mit Inbetriebnahme der zentralisierten, statischen Leitweglenkung wurde auch der Pilotbetrieb der dynamischen Leitweglenkung in den Innerschweizer Kantonen aufgenommen.</p> <p>Empfehlungen: die Einführung der dynamischen Lenkung sollte weitergeführt werden. Projekte existieren in folgenden Kantonen: AG, BE, SG, SO, ZH und in allen Innerschweizer Korps mit Ausnahme von Luzern.</p>
<p>SBB/BLS-Datennetz (Netze der Schweizerischen Bundesbahnen und der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn).</p>	<p>Charakteristik (+/-): + besteht aus einem sehr leistungsfähigen Übertragungsnetz, das regelmässig dem aktuellen Stand der Technik angepasst wird. Eine Erneuerung der Übertragungsausrüstungen ist ab 2016 bis 2019 geplant. + das Übertragungsnetz basiert auf dem schweizweiten Glasfasernetz der SBB. Dieses Lichtwellenleiter-Netz wird auch Dritten zur Verfügung gestellt (Universitätsnetz mit dem Betreiber Switch, Bundesamt für Informatik BIT usw.). + der Betrieb und die Überwachung werden mit eigenem SBB-Personal sichergestellt. Diese Dienstleistungen werden auch Dritten angeboten.</p> <p>Hinweis: aufgrund neuer Anforderungen und dem bevorstehenden Ende der Lebensdauer der Übertragungsausrüstungen wird die SBB zwischen 2016-2019 das Datennetz erneuern.</p> <p>Empfehlungen: eine Verknüpfung im Rahmen von SIKom SVS sollte geprüft werden. Die heutigen Studien befürworten eine solche Erweiterung. Ein formeller Entscheid Stufe SVS sollte getroffen werden.</p>

<p>SBB-Telefonie-Netz (Netze der Schweizerischen Bundesbahnen).</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Verbindung zu diversen Telefonie-Netzen vorhanden, d.h. beispielsweise Bahntelekommunikation (BTA), ins bahnspezifische GSM-Netz (GSM-R), zu Swissgrid (Elektrizitätswerke Schweiz), zu den europäischen Bahngesellschaften (UIC) sowie in das öffentliche Fernmeldenetz (PSTN); + SBB intern werden die meisten Anlagen auf Voice over IP (VoIP-Telefon-Infrastruktur) umgestellt. Die Systeme sind mit unterbrechungsfreien Stromversorgungen ausgerüstet; - nicht mit Regierungsführungsnetz verbunden (mit SIKom SVS vorgesehen). <p>Hinweis: momentan wird diese Plattform durch eine VoIP-Telefon-Infrastruktur abgelöst. Diese Kommunikation erfolgt über das redundante IP-Netzwerk der SBB, welches grösstenteils über das eigene Glasfasernetz erschlossen ist.</p> <p>Empfehlungen: eine Verknüpfung im Rahmen von SIKom SVS sollte geprüft werden. Die heutigen Studien befürworten diese Erweiterung. Ein formeller Entscheid Stufe SVS sollte gefällt werden.</p>
<p>Soziale Netzwerke Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, LinkedIn, etc.</p>	<p>Charakteristik (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + in sehr kurzer Zeit können weltweit extrem viele Nutzer erreicht werden. Die Kontrolle der zirkulierenden Informationen ist sehr wichtig, um kollaterale Schäden zu vermeiden; - schwierig zu validieren und kontrollieren (Inhalt, Verbreitung); - schwacher Datenschutz. <p>Hinweis: verschiedene Organisationen führen schon heute ein Medien-Monitoring. Die Bundeskanzlei ist innerhalb des Betriebsausschusses Medienmonitoring (MEMO) mit EDI, EJPD, EFD, WBF und den UVEK tätig. Auch verschiedene Kantone sind in diesen Bereich aktiv.</p> <p>Empfehlungen: die Koordination des Monitorings und der Triage der Informationen sollte zumindest beim Bund innerhalb einer Stelle zentralisiert werden.</p>

Suchmaschinen	<p>Charakteristik (+/-): + Suchmaschinen ermöglichen, praktisch in Echtzeit, die Suchanfragen auszuwerten. Diese Suche ist vor allem vor der Krise wichtig (Erhöhung der Vorwarnzeit); - schwacher Datenschutz.</p> <p>Hinweis: keine bekannte Vereinbarungen in der Schweiz zwischen der Verwaltung und den Suchmaschinenbetreibern.</p> <p>Empfehlungen: – es soll geprüft werden, ob und inwiefern der Bund in einem solchen Fall eine leitende Rolle spielen sollte; – eine gemeinsame Analyse und eine Partnerschaft sollte mit vertrauenswürdigen Betreibern von Suchmaschinen gesucht werden; – die Machbarkeit und allfällige konkrete Massnahmen sollten, beispielsweise innerhalb des SVS, geprüft und analysiert werden.</p>
----------------------	--

1.6.3 Funktionalität in der Krise sehr stark eingeschränkt

1.7 Fazit aus Sicht der Modulleitung

Qualität und Zeitverhältnisse der Bewältigung einer langanhaltenden Strommangellage oder eines tagelangen Stromausfalls sind stark abhängig vom Funktionieren der Führungs- und Kommunikations-, Informations- und Alarmierungssysteme, sowie der Netze und Technologien.

Von den untersuchten Systemen genügen nur diese den Anforderungen, welche für den Stromausfall oder die Strommangellage vorbereitet sind. Dies sind im Bereich:

Führung und Kommunikation:

Bernradio, FIS Heer, Notfunk EDA, Festnetz für Telefonie (Abschaffung 2016) und POLYCOM.

Alarmierung und Information:

POLYALERT und POLYINFORM (IBBK-Radio).

Netze und Technologien:

Führungsnetz Schweiz, Strombranche Datennetz (intern), Strombranche Telefonnetz (intern), USKA, SI-Kom SVS (sofern vorhanden).

Systeme, deren Funktionalität in der Krise (sehr) stark eingeschränkt ist, verhindern oder verunmöglichen einen zeitgerechten und verlässlichen sowie regelmässigen Datenfluss. Sie schränken dadurch Führung,

Kommunikation, Information, und die Alarmierung auf und zwischen allen Ebenen massiv ein.

Dies gilt auch in den Bereichen Mobilität (z.B. Telekommunikation beim Schienenverkehr); Versorgung/Entsorgung (z.B. Bank-, Buchungs-, Kassen-, Tank-, Logistiksysteme); Öffentliche Sicherheit (z.B. Ausfall Notfallnummern); Gesundheit (z.B. IES). Die Bewältigung einer Notlage wäre dadurch verzögert und erschwert.

Auf diese Systeme wäre in einer langandauernden Strommangellage kein Verlass.

Allerdings könnte die Resilienz gewisser Systeme teilweise bereits mit wenigen, gezielten Massnahmen rasch und stark erhöht werden.

Versorgungsautonomien von Systemen genügen den Bedürfnissen in einer langandauernden Notlage grösstenteils nicht. Sie sind für minuten- oder stundenlange Stromausfälle ausgerichtet und können daher über Wochen dauernde mehrstündige Ausfälle nicht überbrücken (mit oder ohne VEB). Mit anhaltender Strommangellage nehmen zudem die Batteriekapazitäten, infolge zu kurzer Aufladephasen, kontinuierlich ab.

Notfallpläne zur Versorgung (z.B. von Treibstoff für Aggregate; Batterien) inkl. Priorisierung relevanter IKT-Systeme in Strommangellagen liegen oft noch nicht vor. Je tiefer die Autonomie von Systemen (u.a.

aus Kostengründen) allerdings ist, desto wichtiger wird ein Konzept zur Versorgung.

Die Verfügbarkeit und Funktionalität von IKT ist mitunter sowohl Ursache als auch Lösung der Krise. Es muss auch berücksichtigt werden, dass in den untersuchten Kantonen und Bundesämtern Lage, Bedürfnisse, Einschätzungen und daher Vorsorgeplanungen und Massnahmen sehr unterschiedlich sind.

Kommentare/Anregungen der Übungsleitung SVU 14

Um die Resilienz der Systeme zu verbessern, sollten krisenrelevante Systeme:

- identifiziert werden, welche relativ günstig und mit geringem Aufwand resilienter gemacht werden könnten. Solche Systeme müssten stärker gemacht werden;
- mit geringer Versorgungsautonomie identifiziert, katalogisiert und priorisiert werden. Für diese Systeme sollte ein vorsorglicher Nachschubplan erstellt werden.

