



Bern, 28. August 2024

Hochrangige Konferenz zum Frieden in der Ukraine: Bericht zum Einsatz der Armee im Assistenzdienst

Bericht des Bundesrates nach Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes

1 Ausgangslage

Der Bundesrat ist für das Aufgebot der Truppen und deren Zuweisung an die zivilen Behörden zuständig (Art. 70 Abs. 1 Bst. a des Militärgesetzes MG; SR 510.10). Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss gemäss Artikel 70 Absatz 2 erster Satz MG die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet laut Artikel 70 Absatz 2 zweiter Satz MG der Bundesrat Bericht. Für die hochrangige Konferenz zum Frieden in der Ukraine umfasste der Armeeeinsatz mehr als 2000 Angehörige der Armee, doch die Zeit bis zur Konferenz reichte nicht aus, um der Bundesversammlung eine Botschaft vorzulegen. Wie vom MG vorgesehen, erstattet ihr der Bundesrat in diesem Fall nach dem Einsatz Bericht. Der Bundesrat hat die zuständigen Büros und Kommissionen über dieses Verfahren informiert.

1.1 Organisation der Konferenz

Am 15. und 16. Juni 2024 hat die Schweiz auf dem Bürgenstock eine hochrangige Konferenz zum Frieden in der Ukraine organisiert. Mit dieser Konferenz wollten die Schweiz und die Ukraine ein gemeinsames Verständnis möglichst vieler Staaten auf höchster politischer Ebene für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden in der Ukraine fördern und voranbringen.

Von den von der Schweiz eingeladenen 160 Delegationen nahmen 92 Staaten und acht internationale Organisationen an der Konferenz teil. Die Hälfte der Staaten wurde durch ihre Staats- oder Regierungschefs und -chefinnen vertreten, die meisten anderen auf Ministerebene.

Die Kantonspolizei des Gastgeberkantons Nidwalden übernahm die Verantwortung für den gesamten Sicherungseinsatz, wobei sie von anderen Kantonen im Rahmen der interkantonalen Polizeizusammenarbeit (IKAPOL) und von fedpol unterstützt wurde. Aufgrund der zahlreichen anfallenden Sicherungsaufgaben bat sie weitere Bundesämter sowie die Armee um Hilfe. Die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (GIP) der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bestätigte, dass die Kantonspolizei Nidwalden auch mit interkantionaler Unterstützung nicht in der Lage sei, alle erforderlichen Sicherheitsmittel bereitzustellen.

In Anbetracht der Herausforderungen im Sicherheitsbereich hat der Bundesrat am 22. Mai 2024 den Einsatz von maximal 4000 Armeeeingehörigern im Assistenzdienst vom 5. bis 19. Juni 2024 sowie eine vorübergehende Einschränkung des Luftraums und die Sicherstellung eines Luftpolizeidienstes während der Konferenz genehmigt.

Zudem hat der Bundesrat mit Entscheid vom 7. Juni 2024 die Konferenz zum Frieden in der Ukraine als ausserordentliches Ereignis eingestuft und gestützt darauf beschlossen, dem Kanton Nidwalden gemäss Artikel 28 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und der Verordnung über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung (VSB; SR 120.72) eine Abgeltung in der Höhe von 80 Prozent der Kosten für den Schutz in Bundesverantwortung zuzusprechen.

1.2 Sicherheitslage und Unterstützungsgesuch

Die Konferenz fand vor dem Hintergrund erhöhter Spannungen statt, die insbesondere durch die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine und den Nahostkonflikt geprägt waren, sowie durch die Bedrohung für zahlreiche hochrangige Persönlichkeiten, die an der Konferenz teilnahmen und für deren Schutz der Bund sorgen musste. Auf allen Stufen wurde ein aussergewöhnliches Sicherheitsdispositiv aufgestellt.

Es war wahrscheinlich, dass russische Akteure vor, während und nach der Konferenz Desinformation und Propaganda verbreiten würden, indem sie Erklärungen verbreiteten, die den russischen Interessen entsprachen, oder versuchten, diejenigen zu delegitimieren, die ihnen zuwiderliefen.

2 Einsatz der Armee im Assistenzdienst

2.1 Von der Armee erbrachte Aufgaben und Leistungen

Die Armee unterstützte die Kantonspolizei Nidwalden, indem sie Aufgaben im Bereich Schutz von Objekten und kritischer Infrastruktur, Lufttransport, Luftaufklärung, Überwachung und Intervention auf den Seen, Logistik und Führungsunterstützung übernahm. Diese Massnahmen ergänzten das Sicherheitsdispositiv, das von den kantonalen Behörden und der Polizei im Rahmen des interkantonalen Polizeieinsatzes (IKAPOL) aufgestellt worden war.

Parallel zum Assistenzdienst, als Aufgabe in Kompetenz des Bundes, verstärkte die Luftwaffe den Luftpolizeidienst, um die Sicherheit im Luftraum und die Lufthoheit zu wahren, und stellte den Lufttransport von völkerrechtlich geschützten Personen sicher. Für Einsätze mit Helikoptern richtete die Armee in Obbürgen (NW) einen von der Luftwaffe betriebenen temporären Landeplatz ein.

Für den Auf- und Abbau des Dispositivs und der Infrastruktur arbeiteten die Angehörigen des Katastrophenhilfe-Bereitschaftsbataillons mit der Unterstützung von Elementen eines Panzersappeur- und eines Logistikbataillons.

Während der Konferenz stellte die Armee den zivilen Behörden Material zur Verfügung (Personenfahrzeuge, ein geschütztes Mannschaftstransportfahrzeug, einen Car, Funkgeräte, Stromaggregate und Anlagen zum Durchleuchten von Gepäck).

Vor, während und nach der Konferenz stellte die Armee den zivilen Behörden Militärpolizisten und -polizistinnen für gemischte Polizeipatrouillen, Entschärfer und Entschärferinnen des Kompetenzzentrums für Kampfmittelbeseitigung und Minenräumung (KAMIR), ein Team für Polizeieinsätze bestehend aus Mitgliedern des Kommandos Spezialkräfte, das bei Bedarf unter ABC-Bedingungen – d. h. atomaren, biologischen, chemischen Bedrohungen – eingesetzt werden kann, sowie Truppen für die Bewachung und Überwachung von Objekten, wie dem Landeplatz Obbürgen, zur Verfügung.

Angehörige der Motorbootkompanie mit zwei Patrouillenbooten, Angehörige des Kommandos Spezialkräfte sowie Armeetaucher und -taucherinnen standen zur Überwachung des Sees und für allfällige Einsätze auf und unter dem Wasser im Einsatz. Personenschutzspezialisten und -spezialistinnen sowie Fahrer und Fahrerinnen des Kommandos Spezialkräfte oder der Militärpolizei waren für den Landtransport von völkerrechtlich geschützten Personen zuständig.

Für den Lufttransport inklusive Transport von völkerrechtlich geschützten Personen, Luftaufklärung, Luftüberwachung und Einsatz operierten bis zu 18 Helikopter mit Angehörigen der Luftwaffe und des Kommandos Spezialkräfte ab Dübendorf, Alpnach, dem temporären Landeplatz Obbürgen und teilweise ab Emmen. Angehörige der Sanitätstruppen betrieben auf dem Bürgenstock ein Ambulatorium, das auch den zivilen Einsatzkräften zur Verfügung stand.

Für den Schutz des Luftraums flog die Luftwaffe von den Militärflugplätzen Payerne und Emmen. Im Verlauf des Einsatzes kam es im eingeschränkten Luftraum zu einem einzigen geringfügigen Regelverstoss. Damit die Luftwaffe jederzeit die Massnahmen zur Einschränkung des Luftraums durchsetzen konnte, wurden Angehörige der Flugplatzverbände eingesetzt. Das Berufspersonal am Boden wurde aufgestockt. Somit war die Durchhaltefähigkeit sichergestellt und die Luftfahrzeuge jederzeit startbereit. Die Mittel der bodengestützten Luftverteidigung, Luftraumüberwachung ergänzten den Schutz des Luftraums. Insgesamt leistete die Luftwaffe 274 Flugstunden, davon 113 Stunden mit den F/A-18.

Die Armee war ins Ortungsnetz des Bundesamts für Cybersicherheit (BACS) eingebunden. Das Kommando Cyber unterstützte die Nachrichtendienste bei der Überwachung sowie beim Sammeln von Informationen aus offenen Quellen.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Armee leistete Assistenzdienst zur Unterstützung der Kantonspolizei Nidwalden gemäss Artikel 67 Absatz 1 MG. Die Bereitstellung von Material erfolgte auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 3 MG.

Zuständig für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden ist der Bundesrat (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. a MG). Da der Einsatz zugunsten des Kantons Nidwalden mehr als 2000 Angehörige der Armee umfasste und die Zeit vor der Konferenz nicht ausreichte, um eine Botschaft vorzulegen, wird der Bundesversammlung der vorliegende Bericht unterbreitet (vgl. Art. 70 Abs. 2 MG).

2.3 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der relativ hohe Bestand an eingesetzten Armeeingehörigen erklärt sich durch die Geländeform, den Umfang der Aufträge, insbesondere die Anzahl zu schützender Objekte, sowie die Notwendigkeit, über genügend Reserven zu verfügen, um allfälligen zusätzlichen Bedarf der Kantonspolizei Nidwalden abdecken zu können. Die durchschnittliche Anzahl der Armeeingehörigen im Assistenzdienst betrug rund 3500, davon 850 Angehörige der Luftwaffe. Der Maximalbestand von 4000 Armeeingehörigen wurde eingehalten.

In finanzieller Hinsicht ist vorgesehen, dass das ordentliche Budget des VBS den Aufwand für den Assistenzdienst der Armee sowie die ordentlichen Kosten für den Einsatz der Truppe wie im Ausbildungsdienst auffängt. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts liegt die endgültige Kostenabrechnung noch nicht vor.

Erfahrungen mit ähnlichen Assistenzdiensten der Armee haben gezeigt, dass diese Art des Einsatzes zugunsten ziviler Behörden für das VBS nur marginale Zusatzkosten verursacht.

3 Von anderen Stellen des Bundes erbrachte Leistungen

3.1 Nachrichtendienst des Bundes

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) unterstützte die an der Organisation und dem Schutz des Gipfels beteiligten Stellen des Bundes und der Kantone mit seinen Lagebeurteilungen. Zu diesem Zweck richtete er einen Nachrichtenverbund ein.

Die Lageberichte des NDB erwiesen sich als weitgehend zutreffend. Sie trugen dazu bei, dass Sicherheitsmassnahmen zielgerichtet und wirksam getroffen wurden.

Ausgehend von der Bedrohungsbeurteilung stellte der NDB ein Einsatzteam von rund zwei Dutzend Personen zusammen. Darin waren Mitarbeitende verschiedener kantonaler Nachrichtendienste eingebunden. Das Team, das rund um die Uhr zur Verfügung stand, bestand aus einem operativen Einsatzelement vor Ort, Verbindungsoffizieren bei der polizeilichen Einsatzleitung und einem rückwärtigen Büro.

Das Einsatzteam entwarf Szenarien, spielte diese durch und traf darauf basierend Massnahmen, um unerwünschte und mutmasslich illegale Aktivitäten in den Bereichen Spionage, Cyberangriffe, gewalttätiger Extremismus, ausländische Propaganda und Einflussnahme sowie Terrorismus aufzudecken. Zu diesen Massnahmen gehörten Sensibilisierungen von besonders exponierten Organisationen. Diese führte der NDB zusammen mit seinen Partnern durch.

Dank dieser Sensibilisierungen, der eigenen Massnahmen zur Früherkennung und der engen Verbindungen zu seinen Partnern auf Bundes- und Kantonebene erhielt der NDB bereits vor der Konferenz zahlreiche Meldungen und Hinweise zu verdächtigen Personen und Vorkommnissen mit einem möglichen Bezug zur Konferenz. All diesen Hinweisen ging der NDB nach, konnte aber keine unmittelbare Bedrohung für die Konferenz feststellen. Einige Ermittlungen sind noch im Gange.

Die Aktivitäten im Informations- und Cyberraum waren vor und während der Konferenz spürbar und am offensichtlichsten. Es kam zu mehreren Überlastungsangriffen auf verschiedene

öffentliche und private Organisationen. Sehr präsent waren zudem Propaganda und Desinformation sowohl in den klassischen als auch in den sozialen Medien. Auswirkungen auf die Sicherheit der Konferenz hatten diese Aktivitäten jedoch keine.

Der Einsatz während der Konferenz verlief aus Sicht des NDB insgesamt ruhig.

3.2 Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) unterstützte die Abhaltung der Konferenz in den Bereichen Kommunikationssicherheit, bevölkerungsschutzrelevante Lageverfolgung und radiologische Sicherheit sowie Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Bedrohungen (ABC-Schutz). Die Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung (NEOC), die vielfältige Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Bewältigung von Ereignissen auf Stufe Bund bearbeitet, informierte die im Bevölkerungsschutz involvierten Partnerorganisationen laufend über die Lage. Diese Lageverfolgung umfasste unter anderem Informationen über bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse in der Schweiz und im grenznahen Ausland. Vor und während der Konferenz wurde die Überwachung der radiologischen Lage intensiviert. Das BABS übernahm auch eine beratende Funktion und lieferte Zusatzinfrastruktur, um die Sicherheit der Kommunikation zwischen den verschiedenen Einsatzkräften zu gewährleisten.

Konkret bestanden die Aufgaben der NEOC darin, die Radioaktivität in der Schweiz, insbesondere am Konferenzort und am Flughafen Zürich, grossflächig zu überwachen; die Messorganisation zu betreiben und sofern erforderlich weitere Messmittel anzubieten; die elektronische Lagedarstellung (ELD) zu betreiben und bei Supportanfragen zu unterstützen. Wie schon für das World Economic Forum stand die ELD auch als Plattform für den Nachrichtenverbund zur Verfügung.

Das Labor Spiez unterstützte die Polizei beim ABC-Schutz. Spezialisten und Spezialistinnen aus den verschiedenen ABC-Bereichen waren als Teil des Einsatzteams des VBS vor Ort. Insbesondere im Bereich der A-Überwachung wurden Kontrollen zur vorsorglichen Erkennung von radioaktivem Material durchgeführt. Zu diesem Zweck waren stationäre Sonden, Messfahrzeuge, mobile Messgeräte und Dosimeter für die Notfallorganisationen im Einsatz.

3.3 Bundesamt für Cybersicherheit

Das Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) koordinierte alle Aktivitäten zum Schutz vor Cyberangriffen. Zu diesem Zweck stellte das BACS eine Kommunikationsplattform zur Lageverfolgung im Cyberraum zur Verfügung, in dem rund hundert Spezialisten und Spezialistinnen von Bundes- und Kantonsbehörden sowie Partner aus dem Privatsektor zusammenarbeiteten. Während der Konferenz nutzte das BACS diese Plattform, um die Partner über die Lageentwicklung im Bereich der Cyberbedrohungen zu informieren. Für technische Analysen richtete das BACS zudem eine Notfallzentrale ein. Kurz vor, während und kurz nach der Konferenz kam es in der Schweiz zu verschiedenen Ereignissen im Cyberraum. Dazu zählten Überlastungsangriffe gegen Webseiten von in die Konferenz involvierten Behörden und Organisationen.

3.4 Bundesamt für Polizei fedpol

Gemäss Artikel 22 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) sorgt fedpol in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden für den Schutz der Behörden des Bundes sowie der Personen, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss. Parallel zum gesamten Sicherungseinsatz unter der Verantwortung der Kantonspolizei Nidwalden koordinierte fedpol den Einsatz in Bezug auf den Personenschutz.

fedpol gewährleistete in Zusammenarbeit mit den vor Ort eingesetzten kantonalen Polizeikräften den Schutz von über 120 hochrangigen Persönlichkeiten anhand von Schutzdispositiven, die auf die im Einzelfall vorgenommene Bedrohungsbeurteilung abgestimmt waren. Mitarbeitende von fedpol waren teils vor Ort im Kanton Nidwalden und teils im eingerichteten Einsatzstab in Bern im Einsatz.

fedpol verhängte zudem Fernhaltmassnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit nach Artikel 67 Absatz 4 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20).

3.5 Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Parallel zur Anfrage der KKJPD an den Bundesrat, hat die Kantonspolizei Nidwalden auch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) um Unterstützung gebeten.

Im Schreiben vom 5. April 2024 bat der Kommandant der Kantonspolizei Nidwalden insbesondere um fachliche Unterstützung. Das BAZG stellte für den Einsatz rund 40 Spezialistinnen und Spezialisten mit ihren speziellen Einsatzmitteln (u. a. Sprengstoffspürhunde, Scanner, Spektrometer) sowie acht Personen im Führungsdienst zur Verfügung. Zudem wurden gezielte Kontrollen in der ganzen Schweiz und an der Grenze durchgeführt. Daraus resultierten mehr als 50 spezifische Meldungen von nationaler Bedeutung. Diese gezielten Kontrollen sind Teil des am 31. Mai 2024 vom Bundesrat an das BAZG erteilten Auftrags, die Kontrollen während der Sommermonate aufgrund des erhöhten Terrorismusrisikos am Rande der organisierten europäischen Sportveranstaltungen zu verstärken.

4 Bilanz

Die Kantonspolizei Nidwalden, die für den gesamten Sicherungseinsatz zuständig war, zieht eine positive Bilanz hinsichtlich ihres Sicherheitsdispositivs. Es wurden nur wenige Störungen registriert. Diese erfolgten vorwiegend im Cyberraum in Form von Überlastungsangriffen und blieben ohne nennenswerte Folgen.

Die Armee erfüllte in Zusammenarbeit mit ihren Partnern alle Aufträge, die ihr von den zivilen Behörden erteilt wurden. Der Einsatz der Truppe verlief ohne relevante Zwischenfälle. Die Zusammenarbeit mit den zivilen Einsatzkräften und zwischen den beteiligten Kommandos der Armee verlief reibungslos.

Auch aus Sicht des NDB verlief der Einsatz während der Konferenz insgesamt ruhig.

Im Cyberbereich konnten alle Angriffe rechtzeitig erkannt und rasch abgewehrt werden. Es bestand zu keiner Zeit eine Gefährdung von IT-Systemen, Daten der Konferenz oder der bei der Durchführung der Konferenz involvierten Organisationen.

Für das BABS fällt die Bilanz des Einsatzes ebenfalls positiv aus. Sie ist vergleichbar mit seinem Einsatz anlässlich des WEF-Jahrestreffens in Davos oder der Ukraine-Konferenz im Juli 2022.

In ähnlicher Weise zieht fedpol eine sehr positive Bilanz über das operative Sicherheitsziel und die Zusammenarbeit der eingesetzten Kräfte. Die Kooperation zwischen allen in- und ausländischen Sicherheitspartnern war sehr gut, pragmatisch und effizient. Das allgemein hohe Sicherheitsniveau der Konferenz wurde vor allem dadurch gewährleistet, dass die Schweizer Sicherheitskräfte einander kennen und trainiert sind, gemeinsam zu funktionieren (Armee, Nachrichtendienst, Polizei, Rettungsdienst, Zivilschutz, Privatsektor).