

Prof. Dr. Martin Dumermuth

# SECORG

Evaluation der Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich  
und im Bereich der Cyberrisiken

## Schlussbericht und Empfehlungen

Bern, 28. Oktober 2022



# Zusammenfassung und Empfehlungen

## Bereich Sicherheit

### Einleitung

Der Bundesrat kann Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz treffen (Art. 185 BV). Er hat damit die Kompetenz für ein Krisenmanagement in allen Sicherheitsbereichen. Dem Bundesrat stehen dabei Gremien und Strukturen zur Verfügung, welche die verschiedenen Elemente im Sicherheitsbereich koordinieren und den Bundesrat bei seiner Führungstätigkeit unterstützen.

### Sicherheitsausschuss (SiA)

Der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) wurde mit dem Ziel geschaffen, die sicherheitspolitische Führungsfähigkeit der Regierung zu stärken. Die heute gültigen Weisungen sehen für den SiA zwei Aufgaben vor: Er beurteilt die sicherheitsrelevante Lage und koordiniert departementsübergreifende Geschäfte.

Welche Geschäfte traktandiert werden, entscheiden letztlich die Ausschussmitglieder. Obwohl das Sekretariat des SiA vor den Sitzungen jeweils eine Themenumfrage macht, erscheint heute die Traktandierung nicht als sehr kohärent.

#### *Drei Kategorien von Geschäften*

Grob können drei Kategorien von Geschäften unterschieden werden:

- Lagebeurteilung
  - Aktuelle Lage
  - Früherkennung von künftigen Herausforderungen
- Vorbereitung bzw. Vorberatung von Geschäften, die nächstens in den Bundesrat kommen.
- Besprechen von Geschäften, die in der Zuständigkeit eines Departements liegen.
  - Mehrere Departemente müssen in der gleichen Sache Entscheide treffen, die aufeinander abgestimmt werden müssen.
  - Ein Geschäft, das in der Zuständigkeit eines Departements liegt, hat Auswirkungen auf ein anderes Departement oder ist von grosser sicherheitspolitischer Bedeutung.

#### Empfehlung 1

Bei der Traktandierung und Behandlung von Geschäften im SiA ist Folgendes zu beachten:

- Bei der departementsinternen Geschäftsplanung ist in Anwendung sachlicher Kriterien früh und standardmässig zu entscheiden, ob und wann ein Geschäft im SiA traktandiert werden soll.
- Der Zeitpunkt der Behandlung sollte so gewählt werden, dass der Bundesrat zeitgerecht über das Ergebnis der Beratungen informiert werden kann.
- Die Behandlung eines Geschäfts im SiA ändert nichts an den Zuständigkeiten. Departementsgeschäfte, die zur Konsultation in den SiA gebracht werden, bleiben in der Zuständigkeit des verantwortlichen Departements.

Der Abschnitt «Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen» in den Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775, hat nur deklaratorische Natur und ist aus Gründen der Klarheit und Effizienz zu streichen.

#### Empfehlung 2

Der Abschnitt «Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen» in den Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775, ist zu streichen.

#### *Zusammensetzung des SiA*

Die heutige Zusammensetzung des SiA aus den Vorsteherinnen bzw. Vorstehern von EDA, EJPD und VBS ist sinnvoll. Während kurzer Zeit war anstelle des EDA das WBF im Ausschuss vertreten. Nach nur zwei Jahren beschloss der Bundesrat nicht zuletzt der Kritik der GPDel folgend, zur ursprünglichen Zusammensetzung zurückzukehren.

#### *Vorsitz im SiA*

Ursprünglich rotierte der Vorsitz im SiA jährlich. Seit 2005 bleibt der Vorsitz – wie bei den übrigen Bundesratsausschüssen – beim gleichen Departement und wird durch das VBS ausgeübt. Daran sollte im Interesse von Kontinuität und Stabilität der Tätigkeit des SiA festgehalten werden.

#### Empfehlung 3

Der Vorsitz im SiA unterliegt nicht dem Rotationsprinzip und bleibt beim VBS.

#### *Begleitpersonen*

In der Praxis werden die Mitglieder des SiA heute durch ihre Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sowie die Mitglieder der Kerngruppe Sicherheit (KGSi) begleitet. Sinnvollerweise ist eine Lösung zu wählen, die im Rahmen minimaler Vorgaben den Departementen eine gewisse Flexibilität einräumt.

#### Empfehlung 4

In der Regel sollen neben den Mitgliedern und der Sekretärin oder dem Sekretär des SiA folgende Personen an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen:

- Die Mitglieder des SiA können zwei Begleitperson aus ihrem Departement bestimmen.
- Direktorin oder Direktor des NDB als Verantwortlicher für die Lagedarstellung und die Koordination der Informationen (zusätzlich zu den zwei Begleitpersonen aus dem VBS)
- Bundesratssprecher zur Koordination von Fragen der Kommunikation.
- Themenbezogen können weitere Personen aus der Verwaltung oder von externen Stellen eingeladen werden.

#### *Zusammenarbeit mit den Kantonen*

Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Die Koordination mit den Kantonen soll wie bisher über die Politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) erfolgen.

**Empfehlung 5**

Die Koordination zwischen dem SiA und den Kantonen erfolgt über die Politische Plattform des SVS.

Damit die Koordination mit den Kantonen in der Politischen Plattform des SVS funktioniert, ist im SiA standardmässig die Frage des Koordinationsbedarfs zu traktandieren.

*Sekretariat des SiA*

Das Sekretariat wird heute durch das VBS geführt. Daneben gibt es ein zentrales Sekretariat für alle Bundesratsausschüsse bei der BK, das im Wesentlichen für die Information der in den jeweiligen Ausschüssen nicht vertretenen Departemente besorgt ist. Diese Arbeitsteilung ist aus sachlicher Sicht sinnvoll.

Das Gesetz verlangt ein zentrales Sekretariat bei der BK, das u.a. auch für die Protokollierung verantwortlich ist. Ob die heutige Praxis den gesetzlichen Vorgaben entspricht, ist zumindest zweifelhaft.

**Empfehlung 6**

Wenn man die – an sich sachgerechte – Arbeitsteilung zwischen dezentralen Sekretariaten und dem zentralen Sekretariat in der BK beibehalten will, sollten bei nächster Gelegenheit das RVOG angepasst und die Rechtslage saniert werden.

*Tagungsrhythmus*

Der Tagungsrhythmus mit minimal vier Sitzungen jährlich und einer Erhöhung je nach Lage ist sachgerecht.

**Kerngruppe Sicherheit (KGSi)***Entstehung der KGSi*

Die Koordinationsstrukturen auf Verwaltungsebene sind im Verlaufe der Zeit immer wieder verändert worden. Zunächst existierte eine Lenkungsgruppe Sicherheit mit bis zu 16 Mitgliedern und ein Stab SiA. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass sich diese Organisation nicht bewährt hatte, und setzte 2016 die noch heute bestehende KGSi ein. Sie besteht aus der Staatssekretärin EDA, dem Chef NDB und der Direktorin fedpol.

*Auftrag der KGSi*

Der Auftrag der KGSi ist relativ eng formuliert:

- Sie verfolgt und beurteilt laufend die sicherheitspolitische Lage und sorgt für die Früherkennung von Herausforderungen im sicherheitspolitischen Bereich.
- Sie stellt aufgrund der Analyse der sicherheitspolitischen Lage und nach Absprache mit den fachlich zuständigen Stellen den zuständigen Ausschüssen des Bundesrates Anträge.

Seit der Entstehung der KGSi haben sich ihr Tätigkeitsfeld und ihre Funktionsweise dynamisch entwickelt. Die KGSi behandelt heute eine breite Palette von interdepartementalen Themen, die über die eigentliche Lageverfolgung und -beurteilung hinausgehen. Sie bearbeitet punktuell auch Aufträge des SiA. Die KGSi hat sich als Schnittstelle zwischen der operativen und der strategisch-politischen Ebene etabliert und bewährt.

### Empfehlung 7

Der Grundauftrag der KGSi ist ausgehend von der heutigen Praxis wie folgt zu konkretisieren:

- Zentral bleibt der Auftrag, die sicherheitsrelevante Lage darzustellen und zu beurteilen. Wichtig ist dabei, dass unter der Koordination durch den NDB die besonderen Kenntnisse und Sichtweisen des EDA und von fedpol einfließen.
- Zu verbessern ist die Zusammenarbeit mit dem SiA. Dazu ist insbesondere das Zusammenspiel sowohl zwischen den Vorsitzenden von SiA und KGSi als auch den Sekretariaten zu optimieren und zu institutionalisieren.
- Der SiA sollte die KGSi vermehrt aktiv nutzen und ihr Aufträge erteilen.
- Die KGSi soll Geschäfte auf sicherheitspolitischer und operativer Ebene koordinieren. Das kann mit Blick auf den SiA erfolgen, um eine optimale Abwicklung unter Einbezug der betroffenen Ämter zu gewährleisten oder um den Informationsstand abzugleichen.

Namentlich zu Beginn einer Krise sollte auf die KGSi als Kernorganisation zurückgegriffen werden, anstatt sogleich ad hoc Gremien und damit verbunden Unsicherheit bezüglich Zuständigkeiten und die Gefahr von Doppelspurigkeiten zu schaffen.

### Empfehlung 8

Bei entstehenden sicherheitspolitischen Krisen kann der SiA oder der Bundesrat die KGSi als Kernorganisation einsetzen und ihr namentlich koordinative Aufgaben auf operativer Ebene übertragen. Zu diesem Zweck kann die KGSi den spezifischen Bedürfnissen der Lage entsprechend zusätzliche Personen (z. B. Migration, wirtschaftliche Landesversorgung, Sanktionspolitik, Nationales Zentrum für Cybersicherheit [NCSC] etc.) beiziehen (Aufwuchskonzept).

#### *Zusammensetzung der KGSi*

Die KGSi setzt sich heute zusammen aus der Staatssekretärin des EDA, dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) sowie der Direktorin von fedpol. Für einzelne Sitzungen zieht die Kerngruppe bei Bedarf Vertreterinnen und Vertreter weiterer Dienststellen bei. In der Praxis werden themenbezogen oft weitere Personen in die KGSi eingeladen.

Entsprechend dem ausgedehnten Tätigkeitsfeld ist die Zusammensetzung der KGSi zu erweitern.

### Empfehlung 9

Als ständige Bundesvertreterinnen und -vertreter sollen folgende Funktionsträgerinnen und -träger ständig in der KGSi vertreten sein:

- Leiterin oder Leiter der Abteilung Internationale Sicherheit (AIS/EDA)
- Direktorin oder Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)
- Chefin oder Chef des Bereichs Sicherheitspolitik des VBS (SIPOL)
- Direktorin oder Direktor von fedpol

Dieser Kernbestand kann je nach Thema mit weiteren Personen ergänzt werden, damit bei den Diskussionen die jeweils notwendige Fachkompetenz zur Verfügung steht (Armee, BABS, SEM, SIF, BAZG, NCSC, seco, BWL etc.).

#### *Vorsitz der KGSi*

Heute rotiert die Leitung jährlich unter den drei Mitgliedern der KGSi. Ob die Rotationslösung sinnvoll ist oder durch einen ständigen Vorsitz ersetzt werden soll, war in den Interviews und in den Diskussionen im Projektteam umstritten. Für den jährlichen

Wechsel spricht, dass jedes Jahr unterschiedliche Perspektiven in den Vordergrund gerückt werden. Kritisch wird diesen Vorteilen entgegengehalten, jede Rotation des Vorsitzes führe zu einem Bruch in der Agenda und der Tätigkeitsplanung und erschwere die Zusammenarbeit mit dem SiA. Deshalb werden zwei Optionen mit unterschiedlicher Präferenz vorgeschlagen.

#### Empfehlung 10

Das VBS hat sowohl im SiA als auch in der KGSi (SIPOL) den Vorsitz.  
Auf eine Rotation des Vorsitzes wird auch auf Stufe KGSi verzichtet.

#### *Sekretariat und Koordinationsgruppe*

Heute ist das Mitglied der Bundesstelle, die den Vorsitz der Kerngruppe innehat, verantwortlich für die administrativen Leistungen der Kerngruppe und der Koordinationsgruppe, d.h. auch hier gilt das Rotationsprinzip.

Die Koordinationsgruppe, die aus je einer Person aus den drei (künftig vier) in der KGSi vertretenen Bundesstellen besteht, ist verantwortlich für die administrative und die materielle Vor- und Nachbearbeitung der Sitzungen der Kerngruppe.

Wenn das Sekretariat verstetigt und ständig im VBS angesiedelt wird und die ständige Sekretärin oder der ständige Sekretär auch die Koordinationsgruppe leitet, wird das in der KGSi zu Stabilität und Kontinuität führen.

#### Empfehlung 11

Das Sekretariat der KGSi wird permanent im VBS angesiedelt und die Sekretärin oder der Sekretär der KGSi leitet gleichzeitig die Koordinationsgruppe.

Anzustreben ist, dass die Sekretariatsfunktionen im SiA und in der KGSi in Personalunion wahrgenommen werden.

#### *Zusammenarbeit mit den Kantonen*

#### Empfehlung 12

Eine Vertreterin oder ein Vertreter der KKPKS sowie die oder der Delegierte des SVS sind nichtständige Mitglieder der KGSi.

Sie werden eingeladen, wenn Geschäfte traktandiert sind, die auch die Kantone betreffen.

Sie werden mindestens zu zwei KGSi-Sitzungen jährlich eingeladen.

Sie erhalten die Traktandenlisten aller Sitzungen (Schwäzungen aus Geheimhaltungsgründen sind möglich).

Themenbezogen können weitere Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone eingeladen werden.

## Bereich Cyberrisiken

### Einleitung

Im Jahre 2018 verabschiedete der Bundesrat die zweite Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) für den Zeitraum 2018-2022, die gegenwärtig überarbeitet wird. Die NCS stellt eine Dachstrategie dar für alle Aktivitäten zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken. Sie beinhaltet Massnahmen zum Schutz der Gesellschaft und der Wirtschaft (Cybersicherheit), zur Gewährleistung der Bereitschaft der sicherheitspolitischen Organe (Cyberdefence) und zur Stärkung der Verfolgung der Cyberkriminalität (Cyberstrafverfolgung). Die Verantwortung für diese drei Bereiche ist innerhalb des Bundes aufgeteilt zwischen den drei Departementen EFD (Cybersicherheit), VBS (Cyberdefence) und EJPD (Cyberstrafverfolgung).

Der Bundesrat setzte in der Folge ein Kompetenzzentrum Cybersicherheit (NCSC) unter der Leitung einer oder eines Delegierten des Bundes für Cybersicherheit ein. Für die Koordination von Angelegenheiten der Cybersicherheit zwischen den Departementen schuf er ferner – analog zum Sicherheitsbereich – einen Cyberausschuss (CyA) und eine Kerngruppe Cyber (KGCy). Ferner wurde ein Steuerungsausschuss der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken geschaffen, der allerdings nicht Gegenstand dieser Evaluation ist.

Im Mai 2022 beschloss der Bundesrat, das NCSC in ein Bundesamt zu überführen. Gleichzeitig beauftragte er das EFD, bis Ende 2022 Vorschläge auszuarbeiten, wie das Amt ausgestaltet und in welchem Departement es angesiedelt werden soll.

## Cyberausschuss (CyA)

### *Aufgaben des CyA*

Der CyA hat folgende Aufgaben:

- Er evaluiert die Cyberbedrohungslage.
- Er diskutiert über strategische und departementsübergreifende operationelle Fragen mit Bezug auf Cyberrisiken.
- Er koordiniert departementsübergreifende Geschäfte im Bereich der Cyberrisiken, und bereitet entsprechende Geschäfte des Bundesrats vor.
- Er berät über Anträge der Kerngruppe Cyber (KGCy).
- Der Ausschuss tauscht sich regelmässig mit den Kantonen aus und gibt ihnen Empfehlungen ab.
- Er wird durch den Steuerungsausschuss NCS (StA NCS) regelmässig über den Stand der Umsetzung der NCS informiert, behandelt damit verbundene Anträge des StA NCS, diskutiert die inhaltliche Weiterentwicklung der NCS und schlägt dem Gesamtbundesrat Massnahmen vor, wenn die Erreichung der strategischen Ziele der NCS gefährdet ist.

Mitglieder des CyA sind die Vorsteherinnen bzw. Vorsteher des EJPD, des VBS und des EFD. Die Leitung liegt beim EFD. Die Mitglieder des Ausschusses können sich durch Dritte begleiten lassen sowie verwaltungsinterne und -externe Expertinnen und Experten beiziehen. Die Sitzungen des CyA werden regelmässig viermal im Jahr durchgeführt und sind gut vorbereitet. Die Interviews haben ergeben, dass der CyA vor allem während des Auf- und Ausbaus des Cyberbereichs nützlich war, heute aber in erster Linie noch informative und sensibilisierende Funktion hat. Kritisiert wurde teilweise, die Themen seien oft zu technisch und nicht stufengerecht für Mitglieder des Bundesrates.

### *Zusammenarbeit mit den Kantonen*

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt heute über eine Vertretung der KKJPD im CyA. Eine Vertretung der Kantone in Bundesratsausschüssen ist an sich systemfremd. Für den Fall, dass an der Existenz des CyA festgehalten wird (siehe Empfehlung 14), sollte die Zusammenarbeit mit den Kantonen über den SVS laufen.

### Empfehlung 13

Der Austausch mit den Kantonen über Fragen betreffend Cyberrisiken erfolgt in der Politischen Plattform des SVS und im politischen Führungsgremium der DVS.

### *Weiterführung des CyA?*

Die Frage, ob es auch in Zukunft noch einen CyA braucht, wurde in den Interviews und den Diskussionen im Projektteam mehrheitlich verneint. Der CyA sei sinnvoll gewesen, als es sich bei Cyber um eine neue Bedrohungsform mit besonderem

Aufmerksamkeitsbedarf gehandelt habe, und um den Aufbau der Cyberstrukturen zu begleiten. Da der Bundesrat bei der Schaffung von CyA und KGCy angesichts des drängenden Parlaments unter Zeitdruck gestanden habe, sei die Lösung heute zu überprüfen.

Aus sicherheitspolitischer Optik sei Cyber heute eines von verschiedenen Mitteln, um bestimmte Angriffsziele zu erreichen oder kriminelle Taten zu begehen. Die Cyberbedrohung sei als Teil einer allgemeinen Sicherheitsdiskussion anzugehen. Die sicherheitspolitische Diskussion über Cyber sei deshalb künftig im SiA zu führen.

Cybersicherheit ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Digitalisierung. Welche Vorgaben zur Cybersicherheit für eine erfolgreiche und sichere Digitalisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft nötig sind, sollen künftig vor allem im Digitalisierungsausschuss diskutiert werden.

Die Aufhebung des CyA bedeutet also nicht, dass künftig alle Cyberfragen im SiA behandelt werden sollen. Themen, die bisher im CyA diskutiert worden sind, werden entweder in anderen sachlich betroffenen Bundesratausschüssen, in besonderen Koordinationsgefässen oder in den ordentlichen verwaltungsinternen Verfahren behandelt.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, künftig auf den CyA zu verzichten.

#### Empfehlung 14

Auf den CyA ist zu verzichten.

Themen, die bisher im CyA behandelt worden sind, werden in den sachlich zuständigen Bundesratsausschüssen, in anderen bestehenden oder noch zu schaffenden Koordinationsgefässen oder im Rahmen der ordentlichen Verwaltungsabläufe thematisiert.

#### Kerngruppe Cyber (KGCy)

##### *Auftrag und Zusammensetzung*

Die KGCy ist heute in erster Linie für die Lage- und Risikobeurteilung sowie für die Beantwortung der Frage zuständig, ob die heutigen Dispositive geeignet sind, den erkannten Risiken zu begegnen. Eine zusätzliche Funktion hat die Kerngruppe bei der Vorfallobewältigung. Sie kann hier beigezogen werden.

Die KGCy besteht aus der oder dem Delegierten für Cybersicherheit (Leitung), je einer Vertretung des VBS und des EJPD sowie aus einer Vertreterin oder eines Vertreters der Kantone.

##### *Wie weiter mit der KGCy?*

Auch nach der Schaffung eines Bundesamtes wird es Koordinationsbedarf zwischen Bundesstellen und im Verhältnis Bund und Kantone geben.

Nachdem über die Ausgestaltung des neuen Bundesamtes und seine Zuordnung zu einem Departement entschieden sein wird, ist der Koordinationsbedarf festzulegen und ein entsprechendes Koordinationsgremium zu schaffen.

#### Empfehlung 15

Zunächst ist festzulegen, welche Aufgaben, Kompetenzen und Mittel das neue Bundesamt erhält und wo es angesiedelt ist. Anschliessend ist ein Gremium zu konzipieren, das dem Koordinationsbedarf zu anderen Ämtern und den Kantonen Rechnung trägt.



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen .....	13
1 Projekt .....	15
1.1 Ausgangslage .....	15
1.2 Organisation und Ablauf .....	15
1.3 Auftrag .....	16
1.4 Empfehlungen .....	16
1.5 Abgrenzung .....	16
2 Bereich Sicherheit .....	17
2.1 Zuständigkeit des Bundesrates .....	17
2.2 Allgemeine Entwicklung .....	17
2.3 Sicherheitsausschuss .....	18
2.3.1 Bundesratsausschüsse im Allgemeinen .....	18
2.3.2 Aufgaben des SiA .....	22
2.3.3 Zusammensetzung des SiA .....	28
2.3.4 Vorsitz des SiA .....	29
2.3.5 Beizug weiterer Personen .....	30
2.3.6 Vertretung der Kantone? .....	33
2.3.7 Sekretariat des SiA .....	36
2.3.8 Tagungsrhythmus .....	38
2.4 Kerngruppe Sicherheit .....	39
2.4.1 Entwicklung .....	39
2.4.2 Auftrag und Tätigkeit heute .....	41
2.4.3 Vorschläge für eine Erweiterung des Auftrages der KGSi .....	43
2.4.4 Zusammensetzung .....	46
2.4.5 Vorsitz .....	50
2.4.6 Sekretariat und Koordinationsgruppe .....	51
2.4.7 Zusammenarbeit mit den Kantonen .....	52
2.4.8 Meinungsbildung innerhalb der KGSi .....	54
3 Bereich Cyberrisiken .....	54
3.1 Entwicklung .....	54
3.1.1 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken .....	54
3.1.2 Organisationsstruktur .....	55
3.1.3 Drei Bereiche mit unterschiedlicher Federführung .....	57
3.2 Gegenstand des Berichts im Cyberbereich .....	57
3.3 Cyberausschuss .....	58
3.3.1 Mandat .....	58
3.3.2 Praxis .....	59
3.3.3 Zusammensetzung .....	60
3.3.4 Zusammenarbeit mit den Kantonen .....	61
3.3.5 Die Zukunft des CyA .....	63
3.4 Kerngruppe Cyber .....	66
3.4.1 Aufgaben .....	66
3.4.2 Zusammensetzung .....	68
3.4.3 Wie weiter mit der KGCy? .....	68
Anhang .....	71



## Abkürzungen

AB N	Amtliches Bulletin des Nationalrats
AB S	Amtliches Bulletin des Ständerats
AIS	Abteilung Internationale Sicherheit (EDA)
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BV	Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998
CdA	Chef der Armee
CyA	Cyberausschuss
CyRV	Cyberrisikenverordnung vom 27. Mai 2020 (SR 120.73)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Ip.	Interpellation
KGCy	Kerngruppe Cyber
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Mo.	Motion
MZDK	Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz
NCS	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018–2022 vom 18. April 2018
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
NDB	Nachrichtendienst des Bundes

---

NDG	Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (SR 121)
OV-EDA	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 (SR 172.211.1)
Po.	Postulat
RK MFZ	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SiA	Sicherheitsausschuss
SIK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SIPOL B 2000	Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657
SIPOL	Bereich Sicherheitspolitik VBS
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SR	Systematische Rechtssammlung
StA NCS	Steuerungsausschuss der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz für die Funkaufklärung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VWOG	Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (aufgehoben am 1. Oktober 1997)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

# **1 Projekt**

## **1.1 Ausgangslage**

In den Bereichen Sicherheit und Cyberrisiken besteht heute je ein Bundesratsausschuss (Sicherheitsausschuss, Cyberausschuss). Die Ausschüsse beurteilen die relevante Lage, koordinieren departementsübergreifende Geschäfte in ihren Bereichen und bereiten solche Geschäfte bei Bedarf für Entscheide des Bundesrats vor.

Beiden Bundesratsausschüssen ist je eine Kerngruppe zugeordnet (Kerngruppe Sicherheit und Kerngruppe Cyber). Die Gruppen setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und – im Cyberbereich – der Kantone zusammen. In erster Linie beurteilen die Kerngruppen aktuelle Risiken und sorgen für die Früherkennung von Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Cyber. Sie unterstützen ihren Bundesratsausschuss und können dort Anträge stellen.

Sowohl die Bundesratsausschüsse als auch die Kerngruppen haben nur koordinative Funktionen und verfügen nicht über Entscheidungskompetenzen.

Diese Koordinationsstrukturen sollen evaluiert werden. Dadurch werden Aufträge des Bundesrats erfüllt. Bereits im Jahre 2019 hatte der Bundesrat das EFD beauftragt, die Strukturen im Cyberbereich bis Ende 2022 zu evaluieren. Er beschloss ferner, die Ende 2021 auslaufende Rechtsgrundlage für die Koordinationsstrukturen im Sicherheitsbereich um ein Jahr zu verlängern. Gleichzeitig erteilte er dem VBS den Auftrag, diese Strukturen bis Ende 2022 zu überprüfen.

Wegen der zeitlichen Koinzidenz der beiden Evaluationsverfahren sowie ihres sachlichen Zusammenhangs wurden die beiden Verfahren zusammengelegt und zu einem einzigen Projekt vereinigt.

Bis im Herbst 2022 ist ein Bericht vorzulegen, der die Evaluationsergebnisse darstellt und allfällige Anpassungsmöglichkeiten aufzeigt.

## **1.2 Organisation und Ablauf**

Auftraggeber für das Projekt sind das EFD und das VBS. Eingesetzt wurden ein Projektausschuss und ein Projektteam. Als externer Projektleiter wurde Martin Dumermuth, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, eingesetzt.

Für Einzelheiten betreffend Projektorganisation und personelle Zusammensetzung wird auf den Projektauftrag vom 6. Mai 2022 im Anhang verwiesen.

Der Evaluationsprozess bestand in erster Linie aus der Durchführung von Interviews von involvierten Personen und den Diskussionen im Projektteam und im Steuerungsausschuss. Die Liste der interviewten Personen und der Interviewleitfaden liegen im Anhang bei. Berücksichtigt wurden ferner bisherige Untersuchungen und Stellungnahmen zu den relevanten Themen, die namentlich von der GPK, der GPDel sowie vom Bundesrat stammen.

### 1.3 Auftrag

Basierend auf dem BRB vom 2. Februar 2022 sowie dem Beschluss des Cyberausschusses vom 7. Dezember 2021 ergibt sich folgender Auftrag:

Im Rahmen des Projektes sind

- die Koordinationsstrukturen im Bereich Sicherheitspolitik sowie im Bereich Cyber zu überprüfen;
- die Ergebnisse und allfällige Empfehlungen für Anpassungen in einem Bericht darzustellen.

Für Einzelheiten des Auftrags wird auf den Projektauftrag vom 6. Mai 2022 im Anhang verwiesen.

### 1.4 Empfehlungen

Die Darstellungen und die Empfehlungen im Bericht geben die Ansicht des beauftragten Projektleiters wieder. Sie sind in der Regel im Einklang mit den inhaltlichen Positionen, wie sie in den Interviews und den Diskussionen im Projektteam mehrheitlich vertreten worden sind. Wo abweichende Meinungen bestehen, wird im Bericht darauf hingewiesen. Die Empfehlungen und der Bericht sind am 28. Oktober 2022 durch den Steuerungsausschuss einstimmig verabschiedet worden.

### 1.5 Abgrenzung

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie wurde die früher wiederholt gestellte Frage nach der Krisenorganisation des Bundes erneut intensiv diskutiert. Teilweise tauchte die Forderung auf, es müsse ein neuer Krisenstab geschaffen werden.<sup>1</sup> Die GPK überprüfte die während der Pandemie eingesetzte Krisenorganisation, verabschiedete einen Bericht und formulierte elf Empfehlungen.<sup>2</sup> Auch die Bundeskanzlei befasste sich mit diesen Fragen und präsentierte dazu zwei Berichte.<sup>3</sup>

Angesichts dieser intensiv geführten Debatten und um Missverständnisse zu vermeiden, wird hier präzisiert, dass es beim vorliegenden Bericht nicht um diese grundlegenden Fragestellungen geht. Die Evaluation beschränkt sich auftragsgemäss auf die in Ziff. 1.1 erwähnten interdepartementalen Koordinationsstrukturen.

---

<sup>1</sup> Siehe etwa NZZ vom 20. Januar 2022: «Ein nationaler Krisenstab soll es richten».

<sup>2</sup> Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020), Bericht der GPK der eidg. Räte vom 17. Mai 2022, BBl 2022 1801

<sup>3</sup> Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) vom 11. Dezember 2022; Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) vom 22. Juni 2022

## 2 Bereich Sicherheit

### 2.1 Zuständigkeit des Bundesrates

Die Führung der Sicherheitspolitik auf Stufe Bund liegt, wie bei anderen Politikbereichen, beim Bundesrat. Für die Führung der einzelnen Instrumente der Sicherheitspolitik sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente verantwortlich, in denen diese Instrumente angesiedelt sind.<sup>4</sup>

Der Bundesrat kann Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz treffen. Um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen, kann er direkt gestützt auf die Verfassung Verordnungen oder Verfügungen erlassen.<sup>5</sup> Er hat damit die Kompetenz für ein Krisenmanagement in allen Sicherheitsbereichen.<sup>6</sup> Dem Bundesrat standen dabei stets Gremien und Strukturen zur Verfügung, welche die verschiedenen Elemente im Sicherheitsbereich koordinierten und die Regierung bei ihrer Führungstätigkeit unterstützten.

### 2.2 Allgemeine Entwicklung

Den Veränderungen der internationalen Lage nach Beendigung des Kalten Krieges und den damit einhergehenden Modifikationen der Sicherheitspolitik folgend sollte in den 1990er Jahren auch das sicherheitspolitische Instrumentarium angepasst werden. Gesucht wurden neue, flexiblere Formen der Zusammenarbeit.<sup>7</sup> Es ging im Wesentlichen darum, das vom Kalten Krieg geprägte Konzept der Gesamtverteidigung durch eine flexiblere, modulare Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen sicherheitspolitischen Instrumenten abzulösen, die unter dem Titel «umfassende flexible Sicherheitskooperation im Inland» (UFS) eingeführt wurde.

Angestrebt wurde erstens eine umfassende Kooperation: Dazu gehörte das Zusammenwirken von in mehreren Departementen des Bundes und auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden, private Organisationen) angesiedelten Organen. Diese sollten zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt strategischen Ausmasses sowie zur Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und anderen Notlagen fähig sein. Die Zusammenarbeit sollte zweitens flexibel sein und nur diejenigen Mittel einsetzen, die für den jeweiligen Fall optimal waren.<sup>8</sup>

Der Bundesrat hat in der Folge in den 1990er Jahren neue sicherheitspolitische Gremien geschaffen und diese in der Zwischenzeit immer wieder modifiziert.

---

<sup>4</sup> Siehe dazu Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 ff. <7869 f.>.

<sup>5</sup> Art. 185 BV

<sup>6</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 <5212>

<sup>7</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 <7665 f.>

<sup>8</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 <7691 f.>

1994 wurde ein Sicherheitsausschuss des Bundesrates eingesetzt, bestehend aus den Vorsteherinnen und Vorstehern des EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten), des EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) und des VBS (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport). Der Vorbereitung der Sitzungen des Sicherheitsausschusses sollte eine Lenkungsgruppe dienen.<sup>9</sup>

Im Zusammenhang mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 wurden diese Strukturen verfeinert und in Weisungen des Bundesrates festgehalten.<sup>10</sup> Nach verschiedenen Änderungen und Anpassungen entstand schliesslich die noch heute bestehende Organisation, die im Wesentlichen aus einem Sicherheitsausschuss des Bundesrates und einer Kerngruppe Sicherheit auf Verwaltungsebene besteht.<sup>11</sup>

## 2.3 Sicherheitsausschuss

### 2.3.1 Bundesratsausschüsse im Allgemeinen

#### 2.3.1.1 Einsetzung und Funktion

Gegenwärtig gibt es neun Bundesratsausschüsse,<sup>12</sup> die alle über ein eigenes Mandat verfügen.<sup>13</sup> Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in Art. 23 RVOG. Demnach kann der Bundesrat für bestimmte Geschäfte aus seiner Mitte Ausschüsse bestellen, d.h. für die Einsetzung eines Ausschusses und seiner Zusammensetzung genügt ein Bundesratsbeschluss. Der Beschluss bedarf keiner Genehmigung oder Zustimmung durch parlamentarische Organe.<sup>14</sup> Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden.<sup>15</sup>

Der Bundesrat wollte sich ursprünglich ermächtigen lassen, Ausschüssen Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Gedacht war diese Möglichkeit einzig für

---

<sup>9</sup> Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht vom 19. Januar 2009 der GPDel der Eidgenössischen Räte, Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Juni 2009, BBI 2009 5063 <5066>; siehe auch Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBI 2013 3513 <3597 f.>.

<sup>10</sup> Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBI 2000 228; siehe auch Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBI 1999 7657

<sup>11</sup> Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 24. August 2011, BBI 2011 6837; siehe auch Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBI 2016 7763 ff. <7869 ff.>.

<sup>12</sup> Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 21 f.

<sup>13</sup> Die heute bestehenden Ausschüsse und ihre Mandate sind einsehbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) → Bundesrat → Aufgaben → Ausschüsse des Bundesrats.

<sup>14</sup> Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 16

<sup>15</sup> Art. 23 Abs. 2 RVOG

wiederkehrende Geschäfte, für die er vorher allgemeine Richtlinien festgelegt hätte.<sup>16</sup> Das Parlament lehnte dies ab.<sup>17</sup> Ausdrücklich hält das RVOG seit seiner Revision vom 28. September 2012 fest, dass Bundesratsausschüssen keine Entscheidungsbefugnisse zukommen.<sup>18</sup> Dies gilt sowohl für Entscheide, die im Kompetenzbereich des Bundesrates liegen, als auch für solche, für die ein Departement zuständig ist. Departemente können jedoch geplante Entscheide und Beschlüsse in ihrem Zuständigkeitsbereich vorab den anderen Ausschussmitgliedern unterbreiten und damit die Koordination unter den Departementen sicherstellen.<sup>19</sup>

Ob aus verfassungsrechtlicher Optik Ausschüsse durch Gesetz als Entscheidungsinstanzen eingesetzt werden können, ist umstritten.<sup>20</sup> Die Verfassung äussert sich nicht ausdrücklich – im Gegensatz zu Art. 153 Abs. 3 BV, wonach einzelne Befugnisse vom Parlament auf seine Kommissionen übertragen werden dürfen –, ob Bundesratsausschüssen Entscheidbefugnisse zugestanden werden können. Grundsätzlich hat der Bundesrat als Kollegium zu entscheiden. Beschlussfähig ist er als Kollegium nach Art. 19 Abs. 1 RVOG, wenn vier Mitglieder anwesend sind. Vorgesehen ist in der Verfassung einzig, dass Geschäfte den Departementen übertragen werden können.<sup>21</sup>

Grundsätzliche Bedenken gegen Entscheidkompetenzen von Bundesratsausschüssen äusserten auch die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates: «Ein Ausschuss des Bundesrats ist aber dazu da, ein Dossier für die Behandlung durch den Bundesrat vorzubereiten, und darf in einem so schwerwiegenden Fall wie der Finanzkrise nicht dazu dienen, den Entscheidungsprozess des Bundesrats auszuschalten. Damit würde der Bundesrat nach Ansicht der GPK seiner Verantwortung enthoben.»<sup>22</sup>

Trotz dieser Bedenken sind dem Sicherheitsausschuss punktuell Entscheidbefugnisse übertragen worden. Entscheidkompetenzen hatte er zeitweilig beispielsweise im Nachrichtendienstbereich und er wählte die Mitglieder der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funkaufklärung (UKI). Beides ist in der Zwischenzeit korrigiert worden.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Art. 16 Abs. 3 E-VwOG; siehe Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975, BBl 1975 I 1453 <1523 f.>; siehe auch Christian Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung. Ihre Organisation und Geschäftsführung nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 1986, S. 56 f.

<sup>17</sup> AB 1976 N 1174

<sup>18</sup> Art. 23 Abs. 2 letzter Satz RVOG

<sup>19</sup> Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 <7828>

<sup>20</sup> Zum Ganzen siehe Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 29 ff.; siehe auch schon die Kommissionssprecher Meier und Bussey in AB 1976 N 1174.

<sup>21</sup> Art. 177 Abs. 3 BV

<sup>22</sup> Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, BBl 2011 3099 <3237>

<sup>23</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Januar 2007: Nachrichtendienste – Bundesrat verstärkt politische Führung; Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. August 2007: Teilrevision der Verordnung über die Nachrichtendienste.

Bundesratsausschüsse sind somit keine Organe, die in Krisen Führungsverantwortung übernehmen und Entscheide fällen können. Grundsätzlich steht auch in diesen Lagen der Gesamtbundesrat oder das zuständige Departement in der Verantwortung.<sup>24</sup> Für Fälle, in denen eine ordentliche Entscheidungsfindung des Gesamtbundesrates mit physischer Präsenz nicht möglich ist, sieht das RVOG verschiedene Möglichkeiten vor, um die Führungs- und Entscheidfähigkeit des Bundesrates zu gewährleisten:<sup>25</sup>

- Der Bundesrat kann Entscheide auch im Rahmen von Telefon- und Videokonferenzen fällen.<sup>26</sup> Das Gesetz verlangt einzig, dass Entscheide von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite nach «gemeinsamer und gleichzeitiger Beratung» getroffen werden.<sup>27</sup> Nicht hinreichend wäre also, wenn etwa die Meinungen der Mitglieder des Bundesrates durch individuelles, gestaffeltes Telefonieren eingeholt würden.<sup>28</sup>
- Damit der Bundesrat entscheiden kann, müssen nicht alle Mitglieder anwesend sein. Nach Art. 19 Abs. 1 RVOG ist er als Kollegium – nicht als Ausschuss – beschlussfähig, wenn vier Mitglieder anwesend sind. Ein Beschluss ist gültig, wenn er wenigstens die Stimmen von drei Mitgliedern auf sich vereinigt.<sup>29</sup>
- Ferner überträgt das Gesetz der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten besondere Kompetenzen für ausserordentliche Situationen:
  - In dringenden Fällen kann vom ordentlichen Verfahren für die Einberufung und Durchführung von Verhandlungen abgewichen werden.<sup>30</sup>
  - Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann in dringlichen Fällen durch Präsidialentscheid vorsorgliche Massnahmen anordnen.<sup>31</sup>
  - Ist die Durchführung einer ordentlichen oder einer ausserordentlichen Verhandlung des Bundesrates nicht möglich, entscheidet an dessen

---

<sup>24</sup> Ziff. 2.4 Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung vom 21. Juni 2019, BBl 2019 4593: «Die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (Roter Ordner) gelten in allen Lagen und auch bei Dringlichkeit.»

<sup>25</sup> Siehe dazu die Übersicht bei Andreas Stöckli, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR 2020, Sondernummer, S. 30 f.

<sup>26</sup> Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 <1072>

<sup>27</sup> Art. 13 Abs. 1 RVOG

<sup>28</sup> Kommissionssprecher Huber: «Der Absatz lässt zum Beispiel die Telefonkonferenz zu, aber nicht die Einholung der Meinung der Bundesrätin und der Bundesräte durch individuelles, gestaffeltes Telefonieren. Daher die Begriffe <gemeinsam> und <gleichzeitig> (AB 1995 S 364). Siehe auch Thomas Sägger, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 13, Rz. 13 f.; Bernhard Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 177 BV, 3. Aufl., Zürich 2014, Rz. 15.

<sup>29</sup> Art. 19 Abs. 2 RVOG

<sup>30</sup> Art. 16 Abs. 4 RVOG

<sup>31</sup> Art. 26 Abs. 1 RVOG

Stelle der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin.<sup>32</sup> Solche Entscheide müssen im Nachhinein durch den Gesamtbundesrat genehmigt werden.<sup>33</sup>

Die GPK beider Räte sind im Rahmen einer Untersuchung zum Schluss gelangt, Bundesratsausschüsse könnten das Kollegialprinzip gegenüber dem heute stark ausgeprägten Departementalprinzip stärken.<sup>34</sup> Das Arbeiten in kleinen Ausschüssen erlaube eine frühzeitige, vertiefte und breiter abgestützte Diskussion schwieriger Themen. Eine in Ausschüssen erarbeitete Lösung oder ein entsprechender Antrag könne ferner im Kollegium auf eine grössere Akzeptanz stossen und eine fundiertere Entscheidungsfindung gestatten.<sup>35</sup> Dies gelingt aber nur, wenn die Ausschussberatungen so in das Entscheidungsfindungsverfahren des Kollegiums eingebettet werden, dass alle Mitglieder des Bundesrates zeitgerecht über umfassende Informationen verfügen.<sup>36</sup> Diesem Anliegen trägt die Ergänzung des RVOG Rechnung, die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist und verlangt, dass die Bundesratsausschüsse den Bundesrat regelmässig über ihre Beratungen informieren.<sup>37</sup> Diese Information hat permanent, rechtzeitig und ausreichend zu erfolgen.<sup>38</sup>

### 2.3.1.2 Zusammensetzung von Ausschüssen

Das Gesetz schreibt vor, dass Ausschüsse in der Regel aus drei Bundesratsmitgliedern bestehen.<sup>39</sup> Diese Vorschrift soll verhindern, dass bei einem Zusammentreffen von vier oder mehr Mitgliedern des Bundesrates eine gültige Verhandlung vorliegt (Art. 19 Abs. 1 RVOG). Das Gesetz verankert die Zahl allerdings nur als Regel, lässt aber – zumindest dem Text nach – Ausnahmen zu.

Bei der Beratung des RVOG wurde in der SPK-S ein Antrag verworfen, der die Zahl der Ausschussmitglieder auf maximal drei begrenzen wollte. Begründet wurde der Antrag damit, bei vier Mitgliedern eines Ausschusses würde die

---

<sup>32</sup> Art. 26 Abs. 2 RVOG

<sup>33</sup> Art. 26 Abs. 3 RVOG

<sup>34</sup> Siehe auch die gleichlautenden Motionen 10.3393 GPK-N und 10.3632 GPK-S, die den Bundesrat beauftragten, «das Instrument des Dreier-Ausschusses im RVOG zu regeln, damit diese Ausschüsse bei wichtigen und übergreifenden Geschäften einen Ausgleich zwischen dem Departemental- und dem Kollegialprinzip schaffen und die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates verbessert werden.»

<sup>35</sup> Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der GPK-N+S vom 30. Mai 2010, BBl 2011 3099 <3412 f.>

<sup>36</sup> Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht vom 30. Mai 2010 der GPK-N+S, Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Oktober 2010, BBl 2011 3459 <3493>

<sup>37</sup> Art. 23 Abs. 3 RVOG; siehe auch Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 <7820>.

<sup>38</sup> Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 <7828>

<sup>39</sup> Art. 23 Abs. 1 RVOG: Der Bundesrat kann «aus seiner Mitte» Ausschüsse bestellen.

Entscheidungsfreiheit des aus sieben Mitgliedern bestehenden Bundesrates beeinträchtigt.<sup>40</sup>

Obwohl die Begrenzung der Mitgliederzahl gesetzlich nicht absolut formuliert ist, sollte ein Ausschuss nicht mehr als drei Bundesratsmitglieder umfassen. Selbst wenn der Ausschuss keine Beschlüsse fassen würde, könnten sich vier Mitglieder absprechen und eine Mehrheit bilden, die in der folgenden Bundesratssitzung nur noch formalisiert zu werden brauchte. Die drei übrigen Mitglieder wären damit in einer Aussenseiterrolle, was zu einer Schwächung des Kollegialprinzips führte, die mit dem Ausschusssystem gerade vermieden werden sollte.<sup>41</sup> Schliesslich kann man sich fragen, ob aus gesetzessystematischer Sicht Ausschüsse mit vier Bundesratsmitgliedern überhaupt möglich sind. Sobald vier Mitglieder des Bundesrats «anwesend sind», kann der Bundesrat «gültig verhandeln»,<sup>42</sup> d.h. er ist beschlussfähig. Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob ein Gremium aus vier Mitgliedern des Bundesrats überhaupt noch «Ausschuss» sein kann, wenn es doch letztlich ein beschlussfähiges Bundesratskollegium darstellt.

### 2.3.2 Aufgaben des SiA

#### 2.3.2.1 Grundauftrag

Der Sicherheitsausschuss des Bundesrats wurde mit dem Ziel geschaffen, die sicherheitspolitische Führungsfähigkeit der Regierung zu stärken.<sup>43</sup> Einerseits sollte der SiA dafür sorgen, dass er über die damals noch existierende Lenkungsgruppe Sicherheit frühzeitig über sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen und Herausforderungen informiert wird. Andererseits wurde vom SiA erwartet, dass er Geschäfte, über die der Bundesrat zu entscheiden hat, vorbereitet.<sup>44</sup>

Diese Grundsätze gelten noch heute. Insbesondere handelt es sich beim SiA nicht um ein eigentliches Führungsorgan mit Entscheidungskompetenzen oder ein Gremium für das Krisenmanagement. Massgebend sind diejenigen Regeln, die allgemein für Bundesratsausschüsse anwendbar sind.<sup>45</sup>

Die geltenden Weisungen sehen für den SiA zwei Aufgaben vor:<sup>46</sup>

- Er beurteilt die sicherheitsrelevante Lage.

---

<sup>40</sup> Thomas Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 4

<sup>41</sup> Siehe dazu oben Ziff. 2.3.1.1.

<sup>42</sup> Art. 19 Abs. 1 RVOG

<sup>43</sup> Art. 1 Abs. 1 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBI 2000 228

<sup>44</sup> Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht der GPDel der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009, BBI 2009 5007 <5055>

<sup>45</sup> Siehe Ziff. 2.3.1.

<sup>46</sup> Art. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBI 2016 8775

- Er koordiniert departementsübergreifende sicherheitspolitische Geschäfte.

Das Mandat des SiA<sup>47</sup> übernimmt diese Aufgaben und präzisiert, dass der Ausschuss solche, d.h. departementsübergreifende, Geschäfte auch für Entscheide des Bundesrats vorbereiten solle. Implizit ergibt sich daraus, dass der SiA nicht als eigentliches Krisenbewältigungsorgan mit Entscheidungsbefugnis handelt.<sup>48</sup>

Der Auftrag des SiA umfasst somit die drei Elemente Lagebeurteilung, Koordination und Vorbereitung von Bundesratsgeschäften und ist relativ abstrakt formuliert. Aus Sicht der im Zuge der Evaluationsarbeiten Interviewten ist das Mandat zweckmässig. Es definiert die Stossrichtungen der Tätigkeit des SiA, lässt aber genügend Spielraum, um in Bezug auf konkrete Fragestellungen sachgerechte Lösungen zu finden.

### 2.3.2.2 Zu behandelnde Geschäfte

Welche Geschäfte im SiA diskutiert werden, entscheiden letztlich die Ausschussmitglieder. Es liegt somit in der Verantwortlichkeit und Beurteilung eines Mitglieds des Bundesrates, ob es direkt in den Bundesrat gelangen oder zuerst einen Ausschuss konsultieren will.<sup>49</sup> In der Praxis führt das SiA-Sekretariat Umfragen durch und fordert die Mitglieder auf, Traktanden zu melden, die dann die Sitzungsagenda bestimmen. Es gibt aber keine Kriterien oder definierten Geschäftskategorien, die für eine Traktandierung ausschlaggebend wären. Möglich sind ferner Anträge der KGSi.<sup>50</sup> Während kurz nach Schaffung der KGSi GPK und GPDel in ihrem Jahresbericht kritisierten, es komme kaum zu Anträgen der KGSi an den SiA,<sup>51</sup> werden heute regelmässig solche Anträge gestellt. Im Übrigen kann die KGSi durch ihre Informationstätigkeit auch ohne formellen Antrag auf die Agenda des SiA Einfluss nehmen.

Zum Teil wurde in den Interviews vorgebracht, es sei nicht immer berechenbar, welche Geschäfte im Ausschuss traktandiert würden. Teilweise erscheine die Traktandierung etwas zufällig. Einerseits würden zuweilen Departementsgeschäfte traktandiert, die nicht zwingend in den Ausschuss gehörten, andererseits seien auch schon Geschäfte ins verwaltungsinterne Konsultationsverfahren gegeben worden, die wegen ihrer grundsätzlichen Stossrichtung sinnvollerweise zuerst im SiA hätten vorbesprochen werden sollen. Es ist auch wiederholt Kritik laut geworden, SiA-Departemente hätten den SiA bei

---

<sup>47</sup> Das Mandat des SiA vom 23. März 2016 bezieht sich fälschlicherweise noch auf die Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 24. August 2011, die beispielsweise noch eine andere Zusammensetzung des Ausschusses vorsahen.

<sup>48</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <47>

<sup>49</sup> Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 34

<sup>50</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. b Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>51</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 <3601>

departementsübergreifenden und sicherheitspolitisch relevanten Geschäften übergangen.<sup>52</sup>

Die GPDel kritisierte beispielsweise kürzlich, der SiA habe bei der Bewältigung der Crypto-Affäre durch den Bundesrat nicht diejenige Rolle gespielt, die ihm zukommen würde. Nur einmal sei im SiA über Crypto informiert worden. Später sei sogar eine SiA-Sitzung mangels Traktanden ausgefallen, obwohl nach wie vor wichtige Fragen in der Crypto-Angelegenheit auf dem Tisch waren, die hätten beantwortet werden müssen.<sup>53</sup> Auch wenn der geäusserten Kritik zuweilen das Missverständnis zugrundeliegt, beim SiA handle es sich um ein eigentliches Organ für Krisenmanagement, liegt hier ein diskussionswürdiger Punkt. Der GPDel ist grundsätzlich zuzustimmen, dass der SiA ein geeignetes Gremium ist, um gerade in Zeiten hohen Drucks und sich rasch ändernder Lagen Geschäfte zu begleiten und dem Bundesrat so sach- und zeitgerechte Entscheide zu ermöglichen. Selbst entscheiden kann der SiA dagegen nicht. Die im Crypto-Bericht vorgebrachte Kritik läuft aber beim konkret angesprochenen Fall insofern leer, als die von der GPDel beispielhaft erwähnten Themen in erster Linie das WBF (Güterkontrolle und entsprechende Bewilligungsverfahren, eingereichte Anzeige durch das seco) betrafen,<sup>54</sup> das im SiA nicht (mehr)<sup>55</sup> vertreten ist. Eine Diskussion unter Beteiligung der betroffenen Mitglieder des Bundesrates hätte somit im SiA gar nicht geführt werden können.

Vor diesem Hintergrund mag der Wunsch entstehen, anhand von Kriterien Detailregeln für die Traktandierung zu definieren. Dies wird hier nicht empfohlen. Abgesehen davon, dass ein solches Unterfangen sehr anspruchsvoll und im Ergebnis letztlich nie perfekt wäre, ist es wohl zielführender, dass sich ein Dreierausschuss anhand von ein paar Grundsätzen pragmatisch organisiert.

Wenn man die im SiA zu behandelnden Geschäfte – aus pragmatischer Sicht und ohne trennscharfe Abgrenzung – kategorisieren möchte, könnte das etwa wie folgt aussehen:

- Lagebeurteilung: Diese kann sich auf die aktuelle Lage beziehen. Es kann aber auch um Früherkennung gehen mit dem Ziel, mögliche künftige – allenfalls auch schleichende – Entwicklungen zu erfassen, um den Bundesrat auf sich abzeichnende Herausforderungen mit entsprechendem

---

<sup>52</sup> Siehe etwa Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht der GPK-S vom 3. Dezember 2010, BBI 2011 4215 <4304>; oder Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht der GPDel der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009, BBI 2009 5007 <5055>; siehe auch Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBI 2013 3513 <3598 f.>.

<sup>53</sup> Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, BBI 2021 156 <37 f.>

<sup>54</sup> Siehe Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, BBI 2021 156, Ziff. 8 sowie Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, Stellungnahme des Bundesrates, BBI 2022 1222, Ziff. 2.3 und 2.4

<sup>55</sup> Siehe dazu Ziff. 2.3.3.

Handlungsbedarf hinzuweisen. Auf dieser Basis können im Bundesrat rechtzeitig Grundsatzdiskussionen geführt werden.<sup>56</sup>

- Vorbereitung bzw. Vorberatung von Geschäften, die nächstens zum Beschluss in den Bundesrat gebracht werden: Abgesprochen werden kann dabei auch, ob die Sache über einen Eierantrag oder mit Mehrfachunterzeichnung in den Bundesrat gegeben werden soll.
- Besprechung von Geschäften, die in der Zuständigkeit eines Departements liegen, das im SiA vertreten ist: Das drängt sich sicher dann auf, wenn mehrere SiA-Departemente je in ihrer Zuständigkeit Entscheide fällen müssen, welche die gleiche Sache betreffen und somit zwingend aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Traktandierung ist aber auch dann sinnvoll, wenn ein anderes Departement an diesem Geschäft mitinteressiert ist oder der Entscheid des zuständigen Departements Auswirkungen hat im Zuständigkeitsbereich eines anderen Departements. Schliesslich ist denkbar, dass ein Geschäft in Departementszuständigkeit wegen seiner sicherheitspolitischen Bedeutung im SiA diskutiert werden sollte. Je nach Intensität der Betroffenheit der andern Departemente wird die Behandlung im SiA informativen oder konsultativen Charakter haben.

Auf zwei Punkte soll hier näher eingegangen werden, die bei der Behandlung solcher Geschäfte zu berücksichtigen sind:

- Bei der departementsinternen Vorbereitung von Geschäften mit sicherheitspolitischer Relevanz ist früh an eine mögliche Behandlung im SiA zu denken. Zunächst ist zu entscheiden, ob das Geschäft in den Ausschuss gebracht werden soll. Dabei sollten sachliche und nicht taktische Kriterien – etwa ob ein Bundesratsantrag mit oder ohne vorgängige Behandlung im Ausschuss im Kollegium die besseren Annahmehancen hat – ausschlaggebend sein. Zu entscheiden ist anschliessend, für welche Ausschusssitzung die Traktandierung erfolgen soll. Zu berücksichtigen sind einerseits die Bedürfnisse des Ausschusses – in welchem Reifestadium der Geschäftsentwicklung ist die Diskussion zweckmässig? –, andererseits aber – bei Bundesratsgeschäften – auch die Anliegen des Kollegiums. Die Information des Gesamtbundesrates über die Beratungen des Ausschusses<sup>57</sup> sollte so erfolgen, dass sie durch das Kollegium noch verarbeitet und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden kann.
- Auch wenn der Ausschuss einen Ausgleich zwischen Departemental- und Kollegialprinzip herstellen und das zweite stärken soll,<sup>58</sup> darf die Traktandierung eines Geschäfts im SiA nicht zu einer Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten führen. Für Bundesratsgeschäfte bleibt der Gesamtbundesrat und für den entsprechenden Bundesratsantrag das unterzeichnende Departement zuständig.<sup>59</sup> Soll ein Antrag als Antrag des Ausschusses in den Bundesrat gehen, kann dies nur im Rahmen eines

---

<sup>56</sup> Siehe zum Problem der Früherkennung auch: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht vom 30. Mai 2010 der GPK-N+S, Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Oktober 2010, BBl 2011 3459 <3468>.

<sup>57</sup> Art. 23 Abs. 3 RVOG

<sup>58</sup> Siehe dazu oben Ziff. 2.3.1.

<sup>59</sup> Art. 3 Abs. 2 RVOV

Dreierantrages aller Ausschussmitglieder erfolgen.<sup>60</sup> Analoges gilt für Departementengeschäfte: Ein Dossier bleibt in der Verantwortung des zuständigen Departements, selbst wenn das Geschäft zur Konsultation in den Ausschuss gebracht und dort intensiv diskutiert worden ist. Dies sollte auch von aussen so wahrnehmbar sein.

Es gibt ferner Aufgaben, die der SiA von Gesetzes wegen zu erfüllen hat. Im Vordergrund steht hier der Nachrichtendienstbereich. Das NDG verpflichtet an verschiedenen Stellen das VBS, vor einer Entscheidung den SiA zu konsultieren. Im Gesetz ist zwar heute nicht vom SiA, sondern von den Departementen EDA und EJPD die Rede, materiell ist aber der SiA gemeint.<sup>61</sup> Noch im Entwurf des Bundesrates wurde bei all diesen Konsultationen der SiA erwähnt. Da aber die Zusammensetzung des SiA in der Kompetenz des Bundesrats liegt und das Parlament nicht ausschliessen konnte, dass eine veränderte Zusammensetzung für die hier zu lösenden Aufgaben ungünstig sein könnte, wurde die Nennung des SiA durch die Aufzählung der zu konsultierenden Departemente ersetzt.<sup>62</sup> Der SiA wird auch in anderen Geschäften des Nachrichtendienstes regelmässig beigezogen, so etwa bei der Festlegung des Grundauftrags nach Art. 70 Abs. 1 lit. a NDG<sup>63</sup> oder bei der Festlegung der Zusammenarbeit des NDB mit ausländischen Behörden (Art. 70 Abs. 1 lit. f NDG).<sup>64</sup>

Weiter wird der SiA in der Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA) vom 3. Mai 2006<sup>65</sup> erwähnt. Art. 3 verlangt, dass Gesuche um Assistenzdienst der Armee zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland vor dem Entscheid im SiA vorberaten werden, soweit es die zeitliche Dringlichkeit erlaubt.

---

<sup>60</sup> Siehe etwa das im Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513, <3601> erwähnte Beispiel.

<sup>61</sup> Siehe etwa Art. 30 (Freigabe zur Durchführung einer genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme); Art. 31 Abs. 4 (Weiterführung einer bei Dringlichkeit angeordneten genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme); Art. 37 Abs. 2 (aktive Aufklärungsmassnahmen in Computersystemen und Computernetzwerken im Ausland); Art. 40 Abs. 3 (Freigabe der Durchführung eines Auftrags zur Kabelaufklärung). Teilweise verlangt das Gesetz ein schriftliches Konsultationsverfahren (Art. 30 Abs. 2 NDG).

<sup>62</sup> Siehe etwa Kommissionssprecher Kuprecht in AB 2015 S 520.

<sup>63</sup> Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 28. Januar 2020, BBl 2020, 2971 <3035>

<sup>64</sup> Art. 7 Abs. 1 NDV

<sup>65</sup> SR 513.76

### Empfehlung 1

Bei der Traktandierung und Behandlung von Geschäften im SiA ist Folgendes zu beachten:

- Bei der departementsinternen Geschäftsplanung ist in Anwendung sachlicher Kriterien früh und standardmässig zu entscheiden, ob und wann ein Geschäft im SiA traktandiert werden soll.
- Der Zeitpunkt der Behandlung sollte so gewählt werden, dass der Bundesrat zeitgerecht über das Ergebnis der Beratungen informiert werden kann.
- Die Behandlung eines Geschäfts im SiA ändert nichts an den Zuständigkeiten. Departementsgeschäfte, die zur Konsultation in den SiA gebracht werden, bleiben in der Zuständigkeit des verantwortlichen Departements.

### 2.3.2.3 Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen

Die heute geltenden Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates<sup>66</sup> enthalten einen 3. Abschnitt mit dem Titel «Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen».

Dieser Teil der Weisungen betrifft den SiA und die KGSi kaum und macht diese beiden Gremien nicht zu Krisenorganen mit Entscheidbefugnis<sup>67</sup> – im Gegenteil: Dass sich die Bestimmungen gerade nicht auf den SiA beziehen, belegt, dass der SiA nicht als Gremium für das Krisenmanagement gedacht ist. Der Abschnitt ist mit gleichem Titel und ähnlichem Inhalt erstmals in die Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007<sup>68</sup> aufgenommen worden. Er betrifft zunächst die Aufgaben der Chefin oder des Chefs des VBS. Sie bzw. er werden in Art. 8 Abs. 1 verpflichtet, in besonderen, in den Weisungen umschriebenen Lagen dem Bundesrat Massnahmen zum Beschluss vorzulegen, die in Art. 8 Abs. 3 exemplarisch, d.h. nicht abschliessend, aufgezählt werden. Ferner werden in Art. 10 die bereits oben erwähnten<sup>69</sup> und im RVOG geregelten besonderen Zuständigkeiten der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten für dringliche Fälle aufgezählt, in denen Verhandlungen des Bundesrates nicht möglich sind.

Diese Regelungen begründen keine neuen Zuständigkeiten, sondern haben rein deklaratorischen Charakter. Sie ergeben sich explizit oder implizit aus der bestehenden gesetzlichen Regelung. Um neue Zuständigkeiten zu begründen, wären die Weisungen als blosser Verwaltungsverordnung ohnehin keine ausreichende rechtliche Grundlage.

Nur am Rande wird in diesem Abschnitt der Weisungen der SiA erwähnt: Die durch die Chefin oder den Chef VBS ergriffenen Massnahmen gemäss Art. 8 der Weisungen sollen im SiA vorbesprochen werden, «wenn dies zeitlich möglich

<sup>66</sup> Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>67</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <47>

<sup>68</sup> SR 120.71; aufgehoben am 24. August 2011 auf den 1. Oktober 2011 (AS 2011 4323)

<sup>69</sup> Ziff. 2.3.1

ist».<sup>70</sup> Dies ergibt sich bereits aus Art. 2 lit. b, wonach der SiA departementsübergreifende sicherheitspolitische Geschäfte koordiniert.<sup>71</sup>

Man kann sich fragen, ob diese Bestimmungen, welche über keine normative Kraft verfügen, sondern nur deklaratorische Funktion haben, sinnvoll sind. Im Interesse der Klarheit und der Effizienz wird empfohlen, diesen Abschnitt zu streichen.

#### Empfehlung 2

Der Abschnitt «Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen» in den Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775, ist zu streichen.

### 2.3.3 Zusammensetzung des SiA

Der SiA setzt sich zusammen aus der Chefin oder dem Chef des VBS, der Vorsteherin oder dem Vorsteher des EJPD sowie der Vorsteherin oder dem Vorsteher des EDA.<sup>72</sup>

Diese Zusammensetzung ist in den Interviews durchwegs als zweckmässig erachtet worden. Mit Recht wurde aber darauf hingewiesen, dass auch im SiA nicht vertretene Departemente durch sicherheitsrelevante Themen betroffen sein können. Betrachtet man etwa die Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik, wie sie im neusten Sicherheitspolitischen Bericht dargestellt werden,<sup>73</sup> sind praktisch alle Departemente mehr oder weniger betroffen. Bei einem Bundesratsausschuss kann es aber nicht darum gehen, ein bestimmtes Gebiet lückenlos abzudecken. Vereinfachung und Effizienz sind nur zu erreichen, wenn man schematisiert und typisiert, d.h. sich am Regelfall orientiert. Zu prüfen ist, in welcher Zusammensetzung die höchste Betroffenheit erreicht wird bzw. welche drei Departemente zusammen am meisten sicherheitsrelevante Geschäfte abdecken. Vor diesem Hintergrund erscheint die aktuelle Zusammensetzung sinnvoll. Dies schliesst nicht aus, dass ausnahmsweise wichtige Elemente eines Dossiers mit sicherheitspolitischer Relevanz nicht in der Zuständigkeit eines im SiA vertretenen Departements liegen. Als Beispiel mag hier etwa die Diskussion im Rahmen des Falls Crypto dienen.<sup>74</sup>

Während kurzer Zeit war der SiA anders zusammengesetzt. Am 17. Dezember 2010 beschloss der Bundesrat, auf den 1. Januar 2011 hin im SiA das EDA durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD heute WBF) zu ersetzen.<sup>75</sup> Im positiven Recht schlug sich das allerdings erst am 24. August 2011

<sup>70</sup> Art. 8 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>71</sup> Vgl. dazu Ziff. 2.3.2.1 und 2.3.2.2.

<sup>72</sup> Art. 1 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>73</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <32 ff.>

<sup>74</sup> Siehe oben die Hinweise in Ziff. 2.3.2.2.

<sup>75</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 17. Dezember 2010: Bundesrat: Ausschüsse festgelegt und Frage der Stellvertretungen diskutiert; Medienmitteilung des Bundesrates vom 24. August 2011: Der Bundesrat regelt die sicherheitspolitische Führung effizienter

nieder, als die neu in Kraft tretenden Weisungen<sup>76</sup> die geänderte Zusammensetzung vorsahen und die bis dahin geltende Verordnung<sup>77</sup> aufgehoben wurde, die bis zu diesem Zeitpunkt noch die alte Zusammensetzung des SiA enthalten hatte. Die Änderung wurde allerdings nicht dadurch begründet, das EVD sei in sicherheitspolitischen Belangen kompetenter oder stärker betroffen als das EDA. Argumentiert wurde, der Stellvertreter des Ausschussvorsitzenden, d.h. des Chefs VBS, solle auch Mitglied des SiA sein.<sup>78</sup>

Diese Umstellung gab in der Öffentlichkeit zu Spekulationen Anlass<sup>79</sup> und wurde von der GPDel kritisiert. Aufgrund der Inspektionen der vorangegangenen Jahre hielt es die GPDel für erwiesen, dass jeweils die aussenpolitische Dimension einer Krise den Bundesrat am meisten gefordert hatte. Die GPDel zeigte sich deshalb besorgt, dass ohne Einsitz des EDA im SiA dieser noch mehr an Bedeutung und Wirksamkeit für die Früherkennung von Krisen und die eigentliche Krisenbewältigung verlieren könnte.<sup>80</sup>

Bereits am 24. Oktober 2012 beschloss der Bundesrat, zur ursprünglichen Zusammensetzung des SiA zurückzukehren, und ersetzte das EVD durch das EDA.<sup>81</sup> Gleichentags wurde die Weisung entsprechend angepasst und auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

#### 2.3.4 *Vorsitz des SiA*

Heute ist der Vorsitz des SiA beim Chef oder bei der Chefin des VBS.<sup>82</sup> Dies war allerdings nicht immer so. Zu Beginn galt das Rotationsprinzip, d.h. der Vorsitz wechselte zwischen den im Ausschuss vertretenen Departementen jährlich.<sup>83</sup> Erst seit 2005 hat die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS dauerhaft den Vorsitz.<sup>84</sup>

---

<sup>76</sup> Art. 1 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 24. August 2011, BBI 2011 6837

<sup>77</sup> Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 24. Oktober 2007

<sup>78</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 17. Dezember 2010: Bundesrat: Ausschüsse festgelegt und Frage der Stellvertretungen diskutiert; Medienmitteilung des Bundesrates vom 24. August 2011: Der Bundesrat regelt die sicherheitspolitische Führung effizienter; siehe auch Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBI 2013 3513 <3599 f.>; siehe zu den Stellvertretungen auch Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. September 2010: Der Bundesrat hat die Departementsverteilung vorgenommen. Stellvertreter des Chefs VBS war der Chef EVD (heute WBF).

<sup>79</sup> NZZ am Sonntag vom 9. Januar 2011, Seite 10

<sup>80</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBI 2013 3513 <3600>, siehe auch <3603>.

<sup>81</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. November 2012: Der Bundesrat regelt die Zusammensetzung des Sicherheitsausschusses neu; siehe auch Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBI 2013 3513 <3603>.

<sup>82</sup> Art. 1 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBI 2016 8775

<sup>83</sup> Art. 1 Abs. 3 Satz 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBI 2000 228

<sup>84</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht der GPK-S vom 3. Dezember 2010, BBI 2011 4215 <4304>; siehe Art. 1 Abs. 3 Satz 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 5. Juli 2006, BBI 2006 6641: «Der Bundesrat regelt den Vorsitz», sowie Art. 2 Abs. 3

Diese Lösung stimmt mit den Regelungen überein, die heute für die acht übrigen Bundesratsausschüsse gelten. Bei allen weist das Mandat den Vorsitz einem Departement zu.<sup>85</sup> Dies ist zweckmässig. Gerade wenn man berücksichtigt, dass der Sicherheitsausschuss unter Normalbedingungen gemäss Mandat in der Regel viermal jährlich tagt,<sup>86</sup> ist Kontinuität nicht einfach herstellbar, wenn nach nur vier Sitzungen bereits wieder der Vorsitz ändert. Auch die Diskussion über die zu behandelnden Geschäfte<sup>87</sup> hat gezeigt, dass es bis jetzt nicht immer gelungen ist, eine Kohärenz in der Praxis des SiA herzustellen. Auf Massnahmen, welche die Kontinuität und Kohärenz fördern, sollte nicht ohne Not verzichtet werden.

In den Interviews bestand nicht vollständige Einigkeit darüber, dass ein rotierender Vorsitz Kontinuität und Stabilität der Arbeit des SiA beeinträchtigen könnte. Argumentiert wurde, eine solche Beeinträchtigung könnte durch strukturelle Massnahmen (z.B. ausgebautes Sekretariat) vermieden werden.

Die Frage des Vorsitzes ist auch aus einem anderen Grunde relevant. Gegenwärtig rotiert bei der KGSi der Vorsitz jährlich.<sup>88</sup> In den Interviews ist darauf hingewiesen worden, dass es für die Zusammenarbeit zwischen KGSi und SiA nachteilig ist, wenn sich Vorsitz und Sekretariat der zwei Gremien in unterschiedlichen Departementen befinden. Diese Schwierigkeit rechtfertigt es allerdings nicht, auch auf Stufe SiA einen rotierenden Vorsitz einzuführen und auf diese Weise die Departementszugehörigkeit der beiden Leitungen aufeinander abzustimmen. Zu prüfen ist aber, ob die an sich wünschenswerte Abstimmung nicht erreicht werden könnte, indem auch in der KGSi auf eine Vorsitzrotation verzichtet wird. Auf diese Frage wird später bei der KGSi vertieft eingegangen.<sup>89</sup>

### Empfehlung 3

Der Vorsitz im SiA unterliegt nicht dem Rotationsprinzip und bleibt beim VBS.

## 2.3.5 *Beizug weiterer Personen*

### 2.3.5.1 Begleitpersonen

Das Mandat für den Sicherheitsausschuss enthält Vorgaben für die Teilnahme Dritter an Ausschusssitzungen.<sup>90</sup>

Zunächst äussert sich das Mandat zur Frage, wer die Mitglieder des SiA begleitet. Einerseits wird gesagt, dass sich die Mitglieder des Ausschusses von Personen

---

Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007.

<sup>85</sup> Siehe die Mandate unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) → Bundesrat → Aufgaben → Ausschüsse des Bundesrates.

<sup>86</sup> Ziff. 3 des Mandats des Sicherheitsausschusses vom 23. März 2016

<sup>87</sup> Siehe oben Ziff. 2.3.2.2.

<sup>88</sup> «Der Vorsitz der Kerngruppe wechselt nach dem Rotationsprinzip und wird von den Kerngruppenmitgliedern einvernehmlich geregelt.» (Art. 4 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775)

<sup>89</sup> Siehe Ziff. 2.4.5.

<sup>90</sup> Ziff. 4 des Mandats des Sicherheitsausschusses vom 23. März 2016

aus ihren Departementen begleiten lassen *können*. Andererseits werden «unter anderem» die KGSi-Mitglieder als «ständige Begleitpersonen» bezeichnet. Diese unklare Formulierung lässt letztlich offen, ob die Mitglieder frei über eine Begleitung entscheiden («können») oder ob in jedem Fall die als «ständige Begleitpersonen» Bezeichneten an den Sitzungen teilnehmen. Offenbar kann es noch andere «ständige Begleitpersonen» geben, da die Aufzählung unter dem Vorbehalt «unter anderem» erfolgt. Die Lösung orientiert sich stark an der heutigen Zusammensetzung der KGSi, die – wie unten zu zeigen sein wird – den Anforderungen, die an dieses Gremium zu stellen sind, nicht genügt. Insgesamt ist die heutige Lösung im Mandat nicht sehr klar.

In der Praxis werden die Mitglieder des SiA heute durch ihre Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sowie die Mitglieder der KGSi begleitet.<sup>91</sup>

Die übrigen Bundesratsausschüsse haben in ihren Mandaten überwiegend Lösungen, die eine relativ grosse Flexibilität ermöglichen. So sehen beispielsweise die Mandate des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Europapolitik sowie des Ausschusses für Wirtschaft Folgendes vor: «Die Mitglieder des Ausschusses können in verschiedenen Formaten tagen. Sie können sich von Mitarbeitenden ihres Departments begleiten lassen (in der Regel maximal zwei Begleitpersonen pro Departement).»

Aus praktischer Sicht ist eine Lösung sinnvoll, die im Rahmen gewisser minimaler Vorgaben den Departementen eine gewisse Flexibilität einräumt. Eine solche ist wichtig, damit den je nach Traktanden unterschiedlichen Anforderungen an Sachkompetenz und Vertraulichkeit Rechnung getragen werden kann.

Vorgeschlagen wird, dass bestimmte Funktionsträgerinnen bzw. -träger in der Regel an den Sitzungen teilnehmen, im Übrigen die Bestimmung der Begleitung den SiA-Mitgliedern überlassen wird. Konkret ergeben sich folgende Vorschläge:

- Die Chefin oder der Chef NDB sollte an den Sitzungen teilnehmen. Ein wesentlicher Auftrag des SiA ist die permanente Lagebeurteilung und die Früherkennung von Gefahren und Krisen. Diese Aufgabe kann nicht ohne Beizug des NDB erfüllt werden. Die Grundlagen für die Lagebeurteilung werden zwar durch alle in der KGSi vertretenen Departemente zur Verfügung gestellt. Dem NDB kommt dabei aber eine Koordinationsfunktion zu.<sup>92</sup>
- Darüber hinaus entscheiden die Mitglieder des SiA, durch wen aus ihrem Departement sie sich zusätzlich begleiten lassen wollen. In der Praxis werden aus sachlichen Gründen in erster Linie Mitglieder der KGSi zum Zuge kommen. Die Zahl von insgesamt zwei Begleitpersonen pro Departement sollte in der Regel nicht überschritten werden.<sup>94</sup> Eine Ausnahme bildet hier das VBS, das wegen der besonderen Funktion des NDB auf drei Begleitpersonen käme. Das wird von einer Minderheit des

---

<sup>91</sup> Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2022 1222 <10>

<sup>92</sup> Art. 5 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>94</sup> Dabei wäre der Sekretär oder die Sekretärin nicht mitzuzählen.

Projektteams kritisch gesehen. Die Mitglieder des SiA bestimmen auch, ob die Begleitpersonen an der ganzen Sitzung teilnehmen oder nur für bestimmte Traktanden eingeladen werden.

Mit diesen Rahmenbedingungen sollte es möglich sein, in einer jeweils sachgerechten Zusammensetzung tagen zu können, ohne dass das Gremium zu gross wird oder aus Geheimhaltungsoptik Bedenken erweckt. Die Formulierung «in der Regel» erlaubt es auch, dass der SiA in besonderen Fällen sogar ganz ohne Begleitpersonen tagen kann.

In ihrem Bericht über den Fall Crypto verlangt die GPDeI in ihrer Empfehlung 3 Folgendes: «Das VBS stellt sicher, dass der CdA grundsätzlich als Verwaltungsvertreter an den Sitzungen des SiA teilnimmt.»

In Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Bundesrates<sup>95</sup> wird diese Empfehlung hier nicht als zweckmässig erachtet. Die Themen des SiA sind entsprechend dem heute gültigen weiten Verständnis von Sicherheit sehr vielfältig und betreffen nur in Ausnahmefällen die Armee. Im Übrigen wird der Chef der Armee departementsintern bei der Vorbereitung des SiA regelmässig beigezogen und erhält eine Sitzungseinladung, wenn sich im SiA armeespezifische Fragen stellen. Dies ist etwa im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg mehrmals erfolgt. Der CdA selbst betrachtet eine permanente Teilnahme an den Sitzungen des SiA weder als nötig noch als zweckmässig.

#### 2.3.5.2 Weitere Personen

Heute nimmt auch der Vizekanzler (Bundesratssprecher) standardmässig an den Sitzungen des Ausschusses teil. Die Teilnahme erfolgt zur Sicherstellung und Koordination der Information.<sup>96</sup>

Das Mandat sieht vor, dass der SiA bei seinen Sitzungen weitere Personen hinzuziehen kann. Das können Vertreterinnen oder Vertreter anderer Departemente und Bundesbehörden sein (z.B. GWK, SEM) oder auch externe Personen (z.B. Vertreterinnen oder Vertreter kantonaler Behörden). Gerade Vertreterinnen oder Vertreter aus Departementen, die nicht im SiA vertreten sind, können wertvolle Informationen liefern. Oft werden diese Personen vergessen oder erst eingeladen, wenn ein Dossier in der Bearbeitung schon weit vorangeschritten ist.

Die im Mandat vorgesehene Lösung ist zweckmässig und wird heute pragmatisch gehandhabt.

---

<sup>95</sup> Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2022 1222 <10>

<sup>96</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der GPK-S, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 <4387>

#### Empfehlung 4

In der Regel sollen neben den Mitgliedern und der Sekretärin oder dem Sekretär des SiA folgende Personen an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen:

- Die Mitglieder des SiA können zwei Begleitperson aus ihrem Departement bestimmen.
- Direktorin oder Direktor des NDB als Verantwortlicher für die Lagedarstellung und die Koordination der Informationen (zusätzlich zu den zwei Begleitpersonen aus dem VBS)
- Bundesratssprecher zur Koordination von Fragen der Kommunikation
- Themenbezogen können weitere Personen aus der Verwaltung oder von externen Stellen eingeladen werden.

### 2.3.6 Vertretung der Kantone?

#### 2.3.6.1 Grundsätze

Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Sie umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren.<sup>97</sup> Art. 57 Abs. 2 BV enthält eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Koordinierung der Kompetenzausübung, die sich sowohl auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen als auch auf die Beziehung zwischen den Kantonen bezieht.<sup>98</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bzw. gegebenenfalls wie die Kantone im SiA einzubeziehen sind.

Bei den anderen Bundesratsausschüssen sehen nur die Mandate des Cyberausschusses (CyA) und des Ausschusses Digitalisierung und IKT einen Beizug der Kantone vor. Das Mandat des SiA erwähnt bei der Möglichkeit, Dritte einzuladen, explizit auch Vertreterinnen oder Vertreter kantonaler Behörden als Option.

Am weitesten geht das Mandat für den CyA und formuliert Folgendes: «Der Ausschuss tauscht sich regelmässig mit den massgeblichen Konferenzen der Kantonsregierungen (insbesondere der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD) aus. Diese werden dazu und zur Teilnahme an den Diskussionen über Traktanden, welche Zuständigkeiten der Kantone direkt betreffen, durch den Vorsitz eingeladen. Die Kantone haben über die kantonalen Konferenzen die Möglichkeit, bei dem oder der Vorsitzenden einen solchen Austausch und die Behandlung von Traktanden, welche die Kantone betreffen, zu beantragen.»

Diese Lösung ist für einen Bundesratsausschuss unter Berücksichtigung seiner Aufgaben atypisch.<sup>99</sup> Art. 23 Abs. 2 RVOG sieht zwar vor, dass Ausschüsse auch «für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden

<sup>97</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <5>

<sup>98</sup> Oliver Diggelmann/Tilmann Altwicker, Basler Kommentar zu Art. 57 BV, Basel 2015, Rz. 43

<sup>99</sup> Siehe dazu Ziff. 2.3.1

oder mit Privaten führen.» Dabei wollte man die Möglichkeit schaffen, dass Ausschüsse als Delegationen im Namen des Bundesrats Verhandlungen führen können,<sup>100</sup> etwa wenn es um die Aushandlung von Verträgen geht. Dass aber Kantone permanent Teil des Ausschusses werden, war nicht vorgesehen. Bundesratsausschüsse haben einen starken Bezug zum Bundesrat als Gremium, sollen die Arbeit im Kollegium erleichtern und die Entscheidungsfindung im Bundesrat vorbereiten. Vor diesem Hintergrund ist eine permanente Beteiligung der Kantone – der Beizug in besonderen Fällen auf Einladung hin bleibt vorbehalten – nicht systemkonform.

### 2.3.6.2 Politische Plattform des SVS als Verbindung zu den Kantonen

Nachdem sich zu Beginn der 2000er Jahre namentlich bei der Ausrichtung von Grossanlässen Koordinationsbedarf im Sicherheitsbereich zwischen Bund und Kantonen ergeben hatte, wurde 2005 eine Austauschplattform gebildet, in der die KKJPD und das VBS vertreten waren. Später kamen das EJPD und die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) dazu. Das Ziel war, gemeinsame Fragestellungen von Bund und Kantonen im Sicherheitsbereich bearbeiten und politischen Entscheiden zuführen zu können.<sup>101</sup>

Darauf aufbauend wurde 2012 der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) als Pilotprojekt geschaffen und am 1. Januar 2016 durch die Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung<sup>102</sup> zwischen Bund und Kantonen in eine definitive Struktur überführt.

Der SVS stellt die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht in Frage. Damit Bund und Kantone zur Verhütung und Bewältigung sicherheitspolitischer Bedrohungen und Gefahren gemeinsame Strategien und Lösungen entwickeln und die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich liegenden Massnahmen definieren und umsetzen können, soll die Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen sowie den Kantonen untereinander verbessert werden. Dafür braucht es auf nationaler Ebene einen Konsultations- und Koordinationsmechanismus, der es Bund und Kantonen erleichtert, Entscheide und Massnahmen auf der strategischen und auf der operativen Stufe horizontal und vertikal aufeinander abzustimmen.<sup>103</sup>

Der SVS Schweiz dient primär der Konsultation und Koordination in der normalen Lage oder, anders gesagt, vor und nach der Krise, nicht aber dem Krisenmanagement<sup>104</sup>. Die eigentliche Führung in Krisensituationen soll

---

<sup>100</sup> Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 <1074>

<sup>101</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 <5215>; siehe auch Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der GPK-S, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 <4388>.

<sup>102</sup> Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) vom 4. Dezember 2015, BBl 2015 9305

<sup>103</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 <5162>

<sup>104</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <47>

grundsätzlich in der Linie erfolgen (die allerdings durch verschiedene permanente oder ad hoc gebildete Stäbe unterstützt wird).<sup>105</sup>

Der SVS Schweiz umfasst alle sicherheitspolitischen Instrumente des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Seine Organe dienen der Konsultation und Koordination von Entscheiden, Mitteln und Massnahmen von Bund und Kantonen bezüglich sicherheitspolitischer Herausforderungen, die sie gemeinsam betreffen. Der Fokus liegt deshalb bei der inneren Sicherheit. Dort besteht ein grösserer Koordinationsbedarf als in der äusseren Sicherheit, für welche die Zuständigkeit beim Bund liegt.<sup>106</sup> Anzuführen ist, dass heute die Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit kaum mehr trennscharf gezogen werden kann.<sup>107</sup>

Ständige Organe des SVS sind die Politische Plattform und die Operative Plattform. Sie behandeln gemäss einer festgelegten Agenda Themen im Bereich der Sicherheitspolitik, die Bund und Kantone gemeinsam betreffen und bei denen Koordinationsbedarf besteht. Bund und Kantone sind in den Organen des SVS paritätisch vertreten.<sup>108</sup>

Die Politische Plattform legt periodisch die sicherheitspolitische Agenda fest und bereitet Beschlüsse des Bundesrats und der Kantonsregierungen bzw. Regierungskonferenzen vor. Sie tritt regulär viermal pro Jahr zusammen und besteht bundesseitig aus den Chefinnen bzw. den Chefs des VBS und des EJPD. Die Kantone sind vertreten durch die Präsidentinnen oder Präsidenten der KKJPD und der RK MZF.

Die Politische Plattform ist das geeignete Gremium, um die Koordination auf politischer Ebene zwischen dem Bund und den Kantonen zu gewährleisten. So werden auch die je eigenen Koordinationsprozesse auf Bundesebene einerseits und auf der Ebene der Kantone andererseits respektiert. Auch die Vertretung durch den Bund ist sachgerecht: Dabei sind das EJPD und das VBS, die auch im SiA vertreten sind. Da im SVS entsprechend den Zuständigkeiten der Kantone der Fokus auf der inneren Sicherheit liegt, ist es auch nicht nötig, dass das EDA als drittes Mitglied des SiA in der Politischen Plattform vertreten ist.

Damit die Themen, welche die Kantone betreffen, auch effektiv den Weg in die Politische Plattform finden, ist im SiA standardmässig zu entscheiden, ob Koordinationsbedarf mit den Kantonen besteht.

---

<sup>105</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 <7878 f.>

<sup>106</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 <7877>

<sup>107</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 4459 <4477 f.>

<sup>108</sup> Sicherheitsverbund Schweiz, Der Sicherheitsverbund Schweiz: Organisation und Aktivitäten. Informationsbroschüre vom 21. Februar 2022, S. 9

**Empfehlung 5**

Die Koordination zwischen dem SiA und den Kantonen erfolgt über die Politische Plattform des SVS.

Damit die Koordination mit den Kantonen in der Politischen Plattform des SVS funktioniert, ist im SiA standardmässig die Frage des Koordinationsbedarfs zu traktandieren.

### 2.3.7 Sekretariat des SiA

Nachdem der Stab SiA abgeschafft worden war,<sup>109</sup> wurden die Sekretariatsaufgaben für den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, die bisher der Stab SiA wahrgenommen hatte, auf ihre Kernelemente reduziert und dem Generalsekretariat VBS übertragen.<sup>110</sup> Dies ist bis heute der Fall.<sup>111</sup>

Dass das Sekretariat, das einlädt und Protokoll führt, bei demjenigen Departement angesiedelt ist, das den Vorsitz innehat, ist auch in den meisten Mandaten der anderen Bundesratsausschüsse so vorgesehen.

Das Mandat des SiA hält ferner fest, das Sekretariat der Ausschüsse in der BK und das Sekretariat der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte seien ebenfalls mit den Unterlagen des Ausschusses zu bedienen. In den Mandaten der anderen Ausschüsse findet sich – mit kleinen Abweichungen – folgende Formel: «Das Sekretariat der Ausschüsse in der BK wird ebenfalls mit den Unterlagen bedient und leitet diese an die nicht im Ausschuss Einsitz nehmenden Mitglieder des Bundesrates weiter.»

Diese Passagen weisen darauf hin, dass neben den Sekretariaten bei den Departementen, die den Ausschüssen vorsitzen, noch ein zentrales Sekretariat für alle Ausschüsse existiert, das bei der BK angesiedelt ist. Tatsächlich gibt es eine Art Arbeitsteilung zwischen den dezentralen Sekretariaten der verschiedenen Ausschüsse einerseits und der BK andererseits.

Die dezentralen Sekretariate sind für folgende Arbeiten zuständig:

- Planung und Organisation der Sitzungen (Terminplanung etc.),
- Themenermittlung und -koordination und inhaltliche Vorbereitung,
- Erstellung und Versand der Sitzungsunterlagen (Einladung etc.),
- Protokollierung und Versand der Protokolle an die Mitglieder des Ausschusses sowie an das Sekretariat für Bundesratsausschüsse in der BK.

<sup>109</sup> Siehe dazu unten Ziff. 2.4.1

<sup>110</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der GPK-S, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 <4388>; siehe auch Medienmitteilung des Bundesrates vom 24. August 2011: Der Bundesrat regelt die sicherheitspolitische Führung effizienter.

<sup>111</sup> Art. 3 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775: «Das Generalsekretariat des VBS führt das Sekretariat des SiA.»

Das Sekretariat in der BK führt dagegen folgende Arbeiten aus:

- Versand der Einladung und der Protokolle an die nicht im Ausschuss Einsitz nehmenden Bundesratsmitglieder,
- Archivierung der Einladungen, der Sitzungsunterlagen und der Protokolle.

Die Frage der Ausschussekretariate ist in Art. 23 Abs. 4 RVOG geregelt, der wie folgt lautet: «Die Bundeskanzlei führt das Sekretariat, das insbesondere die Beratungen in den Ausschüssen protokolliert und die Dokumentation führt.»

Der Entwurf des Bundesrates zum RVOG sah dagegen folgende Lösung vor: «Sie [die Ausschüsse] verfügen über ein Sekretariat, das insbesondere die Beratungen in den Ausschüssen protokolliert und die Dokumentation führt.» Der Bundesrat schlug somit dezentrale Sekretariate vor: «Die jeweils beim federführenden Departement angesiedelten Sekretariate sind verantwortlich für die administrative Begleitung der Ausschüsse wie die Sitzungsorganisation und die Protokollierung.»<sup>112</sup>

Das Parlament war mit dem Vorschlag des Bundesrates nicht einverstanden und wies die Zuständigkeit zur Führung des Sekretariats einem Mitbericht der GPK an die SPK<sup>113</sup> folgend der BK zu.<sup>114</sup> Es übernahm diese Lösung, obwohl sich die Vertreterin des Bundesrates in den Beratungen für eine dezentrale Lösung eingesetzt hatte.<sup>115</sup>

Die heutige Arbeitsteilung zwischen dezentralem und zentralem Sekretariat in der BK ist aus sachlichen Gründen sinnvoll. Sie ermöglicht die Begleitung des Ausschusses durch eine Person, welche die im SiA behandelte Materie und die Dossiers kennt. Das schafft Kontinuität und Stabilität und erlaubt auch, dass die Sekretariate von SiA und KGSi miteinander engen Kontakt pflegen können, was die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Gremien erleichtert. Gleichzeitig sorgt die BK dafür, dass die nicht im SiA vertretenen Departemente Informationen über die Tätigkeit im SiA erhalten.<sup>116</sup> Das ändert aber nichts daran, dass die Gesetzeskonformität der heute praktizierten Lösung zumindest zweifelhaft ist. Das Gesetz verlangt ausdrücklich, dass Protokolle im Sekretariat erstellt werden, das durch die BK geführt wird. Die Lösung, die durch die Ausschüsse ernannten und ihren fachlichen Weisungen unterstehenden dezentralen Sekretärinnen und Sekretäre als administrativ der BK unterstellt zu betrachten,<sup>117</sup> wirkt etwas künstlich und entspricht kaum der Absicht des

---

<sup>112</sup> Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 <7828>

<sup>113</sup> Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» Bericht der GPK-N+S vom 1. Juli 2011, BBl 2011 6573 <6579, 6581>

<sup>114</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 <3603> in Verbindung mit Jahresbericht 2011 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 27. Januar 2012 BBl 2012 6783 <6824>

<sup>115</sup> AB 2012 N 435, AB 2012 S 475, AB 2012 N 1312

<sup>116</sup> Dies verlangt Art. 23 Abs. 3 RVOG.

<sup>117</sup> So Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 23, Rz. 40

Gesetzgebers.<sup>118</sup> Wenn man die – an sich sachgerechte – Praxis beibehalten will, sollten bei nächster Gelegenheit das RVOG angepasst und die Rechtslage saniert werden.

#### Empfehlung 6

Wenn man die – an sich sachgerechte – Arbeitsteilung zwischen dezentralen Sekretariaten und dem zentralen Sekretariat in der BK beibehalten will, sollten bei nächster Gelegenheit das RVOG angepasst und die Rechtslage saniert werden.

### 2.3.8 Tagungsrhythmus

Es gab Phasen, da war der Sitzungsrhythmus des SiA grossen Schwankungen unterworfen.<sup>119</sup> Heute tagt der SiA normalerweise viermal jährlich. Ausserordentliche Ereignisse führen regelmässig dazu, dass der Tagungsrhythmus erhöht wird. Je nach Lage werden Zusatzsitzungen eingeplant und durchgeführt. So trafen sich die Ausschussmitglieder nach Ausbruch des Ukrainekriegs teilweise jede Woche.

Diese Praxis ist sinnvoll. Sie orientiert sich an den Grundsätzen der Weisungen und des Mandats. Die Weisungen sehen vor, dass der SiA nach Bedarf, aber mindestens zweimal pro Jahr, tagt.<sup>120</sup> Im Mandat wird das in den Weisungen geforderte Minimum von zwei Sitzungen jährlich ergänzt durch die Passage: «In der Regel finden vier Sitzungen pro Jahr statt.»<sup>121</sup>

Im Vergleich mit den anderen Bundesratsausschüssen tagt der SiA häufig. Der SiA kam seit 2015 auf durchschnittlich gut sechs Sitzungen pro Jahr.<sup>122</sup> Eine ähnliche Anzahl erreichte nur der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten. Daneben kam nur noch ein einziger Ausschuss auf mehr als drei Sitzungen pro Jahr.

<sup>118</sup> «Von besonderer Bedeutung ist es jedoch aus Sicht der GPK, dass die Sekretariate der Ausschüsse nicht beim federführenden Departement anzusiedeln sind, sondern bei der Bundeskanzlei, denn es handelt sich bei den Ausschüssen um Entscheidvorbereitungsorgane des Gesamtbundesrates. Diese Forderung der GPK steht auch im Einklang mit der notwendigen Stärkung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Gesamtbundesrates. Mit dieser Massnahme würde im Weiteren ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Kollegialprinzips geleistet.» (Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» Bericht der GPK-N+S vom 1. Juli 2011, BBl 2011 6573 <6581>)

<sup>119</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 <6301>

<sup>120</sup> Art. 3 Abs. 1 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>121</sup> Ziff. 3 des Mandats des Sicherheitsausschusses vom 23. März 2016

<sup>122</sup> Die Zahlen stammen von der BK.

## 2.4 Kerngruppe Sicherheit

### 2.4.1 Entwicklung

Während über all die Jahre der SiA aus struktureller Sicht relativ stabil blieb, gab es auf der unteren Stufe der Koordinationsstrukturen, d.h. auf Verwaltungsebene, erhebliche Veränderungen.

Zur Sicherstellung der umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation wurde auf Bundesebene eine Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi) eingesetzt. In dieser waren auch die Ansprechpartner der Kantone für den Bevölkerungsschutz und die innere Sicherheit sowie Vertreter der Kantone aus diesen Bereichen vertreten.<sup>123</sup>

Nach der Schaffung der LGSi konnten der Rat für Gesamtverteidigung, der Stab für Gesamtverteidigung, die bisherige Lenkungsgruppe des Sicherheitsausschusses des Bundesrates und die Lagekonferenz aufgelöst werden.<sup>124</sup>

Die LGSi sollte Voraussetzungen für eine optimale strategische Führung durch den Bundesrat schaffen und war gedacht als Plattform zur Diskussion sicherheitspolitischer Geschäfte. Sie hatte die strategische Lage und deren mögliche Entwicklungen zu beurteilen. Ferner stellte sie die Früherkennung und Frühwarnung sicher und erarbeitete Strategien und Handlungsoptionen zuhanden des Sicherheitsausschusses; ihr kam aber keine Weisungsbefugnis zu.<sup>125</sup> Die Strukturen wurden laufend überprüft und wenn nötig angepasst.<sup>126</sup>

Die Lenkungsgruppe bestand aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern. Zu Beginn waren es zwölf ständige und sechs nichtständige Mitglieder. Es handelte sich grösstenteils um Direktorinnen oder Direktoren von Bundesämtern.<sup>127</sup> Später wurde der Kreis der ständigen Mitglieder auf 16 erweitert. Nichtständige Mitglieder gab es vier.<sup>128</sup>

Von Beginn weg wurde der Lenkungsgruppe ein Stabsorgan beigeordnet, das unterschiedlich ausgestaltet war und in erster Linie Koordinationsaufgaben zu

---

<sup>123</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 <7692>; Art. 2 ff.; Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBl 2000 228

<sup>124</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 <7719>; siehe Verordnung über die Aufhebung des Stabs für Gesamtverteidigung und des Rats für Gesamtverteidigung vom 3. November 1999, AS 2000 66.

<sup>125</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 <5212>; zu den Aufgaben siehe Art. 2 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBl 2000 228.

<sup>126</sup> Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht vom 19. Januar 2009 der GPDel der Eidgenössischen Räte, Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Juni 2009, BBl 2009 5063 <5066>

<sup>127</sup> Art. 4 Abs. 2 und 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 3. November 1999, BBl 2000 228

<sup>128</sup> Art. 6 Abs. 3 und 4 Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007

erfüllen hatte. Am 22. Juni 2005 beschloss der Bundesrat die Schaffung eines Kern- bzw. Krisenstabs, welcher den SiA bei der Bewältigung von Krisen unterstützen sollte. Gleichzeitig wurde die Stelle des Nachrichtenkoordinators aufgehoben. Sein Büro wurde in den Stab des Sicherheitsausschusses (Stab SiA)<sup>129</sup> umgewandelt, der neu auch die Erstellung von Vorsorgeplanungen übernahm, auf die sich der Vorsitzende SiA für die Bewältigung von Krisensituationen bei strategischen Bedrohungen und Katastrophen stützen sollte. Zu diesem Zweck wurde der Personalbestand des Stabs verdoppelt. In der LGSi nahmen neu auch zwei Vertreter der Kantone Einsitz.<sup>130</sup> Am 24. Oktober 2007 regelte der Bundesrat diese Neuerungen in der Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates.<sup>131</sup>

Auf Empfehlung der GPDel<sup>132</sup> überprüfte der Bundesrat die Rolle des SiA und der damit verbundenen Strukturen. Er kam zum Schluss, der Stab SiA habe die hohen Erwartungen nicht erfüllen können. Der Stab wurde zunehmend als Fremdkörper im Departementalsystem des Bundes wahrgenommen und verlor an Relevanz, weil Fachwissen und Linienkompetenzen in den Departementen angesiedelt blieben. Der Bundesrat entschied deshalb am 4. März 2011, den Stab SiA Ende 2011 aufzulösen. Gleichzeitig beschloss er, die LGSi durch eine Kerngruppe Sicherheit (KGSi) zu ersetzen, die aus der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär EDA, der Direktorin oder dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes und der Direktorin oder dem Direktor des Bundesamtes für Polizei bestehen sollte.<sup>133</sup>

Anstelle des Gebildes Stab SiA/LGSi sollte eine schlanke interdepartementale Struktur aus Vorgesetzten von Linienstellen geschaffen werden. Man wollte die Einsetzung von in der Praxis wenig relevanten Stäben vermeiden; stattdessen sollten Linienkompetenzen in den Vordergrund gestellt und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Die Sekretariatsaufgaben für den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, die bisher vom Stab SiA wahrgenommen worden waren, wurden auf ihre Kernelemente reduziert und dem Generalsekretariat VBS übertragen. Vorsorgeplanungen, wie sie bisher vom Stab SiA geleitet worden waren, wurden ab diesem Zeitpunkt unter Federführung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, des Departementsbereichs Verteidigung oder des

---

<sup>129</sup> Siehe Art. 5 ff. Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 5. Juli 2006, BBl 2006 6641.

<sup>130</sup> Je ein Mitglied der KKJPD und der MZDK (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 <5212>)

<sup>131</sup> Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 <3597>; siehe Art. 4 ff. der Verordnung.

<sup>132</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht der GPK-S vom 3. Dezember 2010, BBl 2011 4215, Empfehlung 11: «Die GPDel empfiehlt dem Bundesrat, die Rolle, die Bedeutung und die Aufgabe des SiA grundsätzlich zu überdenken und dieses Organ entweder entsprechend zu stärken oder aber, es einem neuen Zweck zuzuführen.»

<sup>133</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der GPK-S, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 <4387>; siehe auch Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidgenössischen Räte vom 24. Januar 2013, BBl 2013 3513 <3600 f.>

Nachrichtendienstes des Bundes erstellt.<sup>134</sup> Der KGSi wurde ferner zur Unterstützung eine Koordinationsgruppe zugeordnet, in der je eine Person aus den drei in der Kerngruppe repräsentierten Bundesstellen vertreten ist.

## 2.4.2 Auftrag und Tätigkeit heute

### 2.4.2.1 Rechtliche Vorgaben

Die KGSi hat heute folgende Aufgaben:<sup>135</sup>

- Sie verfolgt und beurteilt laufend die sicherheitspolitische Lage und sorgt für die Früherkennung von Herausforderungen im sicherheitspolitischen Bereich.
- Sie stellt aufgrund der Analyse der sicherheitspolitischen Lage und nach Absprache mit den fachlich zuständigen Stellen den zuständigen Ausschüssen des Bundesrates Anträge.

Die drei in der KGSi vertretenen Departemente sollen Grundlagen für die gemeinsame Lagebeurteilung zur Verfügung stellen. Der NDB hat dabei für die Koordination der Informationen der übrigen Stellen im Rahmen des Nachrichtenverbunds zu sorgen.<sup>136</sup>

Das Antragsrecht der KGSi bezieht sich nicht nur auf den SiA, sondern die Kerngruppe kann an alle «zuständigen Ausschüsse» Anträge stellen. Auf diesem Wege können auch sicherheitspolitische Anliegen in Ausschüsse gebracht werden, deren Departemente nicht zugleich im SiA vertreten sind. Zu denken ist etwa an Anträge im Zusammenhang mit Fragen der wirtschaftlichen Landesversorgung oder von Sanktionen.

Schliesslich steht die KGSi in Krisensituationen bei Bedarf der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten zur Verfügung. In solchen Situationen koordiniert die KGSi bundesinternes und -externes Fachwissen.<sup>137</sup>

Der Auftrag der KGSi ist wesentlich enger formuliert, als dies noch bei der LGSi und dem Stab SiA der Fall war. Das entspricht der Grundidee der damals neu geschaffenen KGSi. Ihre Kernaufgabe wurde bewusst auf die Lageanalyse und -beurteilung sowie Früherkennung von Herausforderungen beschränkt.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der GPK-S, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 <4388>; siehe auch 11.3470 Ip. Malama: Bundesrat. Führungsfähigkeit in der Krise; Stellungnahme des Bundesrates vom 17.08.2011.

<sup>135</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. a und b Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>136</sup> Art. 5 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>137</sup> Art. 9 und 10 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>138</sup> 11.3470 Ip. Malama: Bundesrat. Führungsfähigkeit in der Krise; Stellungnahme des Bundesrates vom 17.08.2011

#### 2.4.2.2 Praxis

Seit der Entstehung der KGSi haben sich ihre Funktionsweise und ihr Tätigkeitsfeld dynamisch entwickelt. Dazu trugen nicht zuletzt die schlanke Struktur, die Beweglichkeit und die enge Zusammenarbeit zwischen den KGSi-Mitgliedern bei. Die durch Entwicklungen im Terrorbereich und bei den Cyber Risiken verschärfte Bedrohungslage führte ebenfalls zu einem stärkeren Abstimmungsbedarf zwischen den betroffenen Dienststellen.

Die hinsichtlich Rollen und Zuständigkeiten heterogene Zusammensetzung hatte zur Folge, dass die KGSi schon bald über die eigentliche Lageverfolgung und -beurteilung hinausging. Die KGSi behandelt mittlerweile eine breite Palette von interdepartementalen Themen von sicherheits- und aussenpolitischer Relevanz. Die Gruppe befasste sich beispielsweise mit dem Umgang mit Dschihad-Reisenden, Beeinflussungsoperationen (Desinformation, Propaganda), der politischen Attribution von Cyberangriffen, Sanktionen etc. Eine wichtige Rolle spielte die KGSi auch bei der Entwicklung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung, die unter ihrer Leitung und unter Beizug weiterer Beteiligter erarbeitet wurde.<sup>139</sup>

Obwohl sich die Kerngruppe mit einer grossen Vielfalt an Geschäften befasst, werden nicht alle sicherheitsrelevanten Fragestellungen in die KGSi gebracht, welche ihre Mitglieder betreffen. Die Traktandierung folgt zwar grundsätzlich der im Jahresprogramm festgelegten Stossrichtung und orientiert sich am Ergebnis der Thementumfrage, die jeweils im Vorfeld der Sitzungen durchgeführt wird. Wie schon im Zusammenhang mit dem SiA festgestellt worden ist, ist die Traktandierungspraxis allerdings nicht immer kohärent. Es kann vorkommen, dass KGSi-Mitglieder auf anderem Wege von weit vorangeschrittenen Geschäften anderer Mitgliedsdepartemente erfahren, die eigentlich angesichts ihrer Sicherheitsrelevanz im KGSi hätten vorbesprochen oder über die zumindest hätte informiert werden sollen.

Die KGSi erledigt zuweilen auch Aufträge des SiA. Diese erfolgen allerdings nicht regelmässig, sondern eher punktuell und über die Zeit gesehen mit unterschiedlicher Häufigkeit. So wurde beispielsweise die KGSi im Rahmen der Bewältigung des Cyberangriffs auf die RUAG durch den SiA beauftragt, das Ausmass des Schadens abzuklären, die Risiken zu beurteilen und weitere Massnahmen zu prüfen. Auf der Basis ihrer ersten Analyse beantragte die KGSi beim Bundesrat verschiedene Sofortmassnahmen sowie weitere kurz- und mittelfristig umzusetzende Massnahmen. Der Bundesrat verabschiedete in der Folge insgesamt 14 von der KGSi erarbeitete Massnahmen. Die KGSi spielte auch eine Rolle bei der Überprüfung der Massnahmenumsetzung. Verschiedene Akteure, die für die Begleitung der Umsetzung verantwortlich waren, rapportierten an die KGSi, die dazu ein Monitoring durchführte.<sup>140</sup>

Die Frage, inwiefern die KGSi heute die Beratungen des SiA vorbereitet bzw. überhaupt dazu in der Lage ist, wird nicht einheitlich beantwortet. In den

<sup>139</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. September 2015: Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung; Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl 2015 7487

<sup>140</sup> Standortbestimmung: Bewältigung des Cyberangriffs auf die RUAG. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. Mai 2018, BBl 2018 4575 <4581>; siehe zur Rolle der KGSi auch <4588>.

Interviews ist darauf hingewiesen worden, dass der stabile Vorsitz auf Ebene SiA einerseits und die Vorsitzrotation in der KGSi andererseits die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gremien erschweren. Wenn die beiden Vorsitzenden dem gleichen Departement angehören, wird das Zusammenspiel einfach und unkompliziert. Ist die Konstellation dagegen anders, wird die Zusammenarbeit erschwert.<sup>141</sup>

Die dynamische Entwicklung belegt das Bedürfnis für eine enge sicherheitspolitische Abstimmung zwischen VBS, EJPD und EDA bei vielen lagebezogenen und sicherheitspolitischen Geschäften. In der Praxis hat sich die KGSi an der Schnittstelle zwischen der operativen und der strategisch-politischen Ebene etabliert und sich als für den SiA nützliches Instrument erwiesen, um Geschäfte zu koordinieren, auch unter Einbezug weiterer Dienststellen.

### 2.4.3 *Vorschläge für eine Erweiterung des Auftrages der KGSi*

#### 2.4.3.1 Grundauftrag

Wie dargelegt worden ist, geht das heutige Tätigkeitsfeld der KGSi über den Auftrag hinaus, wie er in den Weisungen umschrieben ist. Die dynamische Entwicklung war auch Antwort auf konkrete Bedürfnisse und zeigt, dass das Vorgehen bei der Abschaffung der LGSi und das Bestreben nach schlanken Strukturen in der Stossrichtung zwar richtig, im Ausmass aber wohl etwas überschliessend waren.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, an der eingespielten Praxis anzuknüpfen und die Aufgaben der KGSi als Gremium für sicherheitsrelevante Geschäfte an der Schnittstelle zwischen der operativen und der politisch-strategischen Ebene zu konkretisieren.

- Zentral bleibt der Auftrag, die sicherheitsrelevante Lage darzustellen und zu beurteilen. Die Hauptverantwortung kommt hier dem NDB zu, der nach den Weisungen ausdrücklich Koordinationsaufgaben zu erfüllen hat.<sup>142</sup> Zu beachten ist aber, dass der NDB punkto Informationsbeschaffung und -bearbeitung durch das NDG eingeschränkt ist. Sicherheitsrelevante Vorkommnisse im Bereich der organisierten Kriminalität – etwa im Zusammenhang mit der Mafia – tauchen in der nachrichtendienstlichen Optik nicht auf.<sup>143</sup> Wichtig ist deshalb, dass sich bei der Erfüllung des Auftrages auch die Perspektive der Polizei niederschlägt, damit sowohl die KGSi als auch der SiA über eine umfassende Darstellung der sicherheitsrelevanten Lage verfügen. Gleiches gilt für das EDA, das namentlich dank seiner Aussenstellen wichtige Komplementärinformationen beitragen kann, die in die Darstellung der Lage einfließen müssen.

---

<sup>141</sup> Siehe dazu bereits oben Ziff. 2.3.4 sowie unten Ziff. 2.4.5.

<sup>142</sup> Art. 5 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>143</sup> Art. 6 NDG; die Bekämpfung krimineller Organisationen ist heute nur im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus ein gesetzlicher Auftrag.

- Zu verbessern ist die Zusammenarbeit mit dem SiA. Dazu ist insbesondere das Zusammenspiel sowohl zwischen den Vorsitzenden von SiA und KGSi als auch den Sekretariaten zu optimieren und zu institutionalisieren.<sup>144</sup>
- Die KGSi kann eine nützliche Rolle spielen für die Vorbereitung des SiA. Dies kann sich zunächst auf die Geschäftsplanung beziehen. Wird in einem Departement ein Geschäft vorbereitet, kann auf Stufe KGSi diskutiert werden, ob und wann das Dossier im SiA traktandiert werden könnte. Auf diese Weise wäre auch den oben unter Ziff. 2.3.2.2 geschilderten Schwierigkeiten zu begegnen. Die KGSi kann ferner für im SiA traktandierete Geschäfte Unterlagen bereitstellen. Bestehen in einer Sache Differenzen, kann auf Stufe KGSi versucht werden, die Differenzen soweit möglich zu bereinigen und für die Diskussion im SiA aufzubereiten. Man kann das als eine Art qualifizierte konferenzielle Ämterkonsultation betrachten.
- Der SiA sollte die KGSi vermehrt aktiv nutzen und ihr Aufträge erteilen. Gerade bei komplexen Geschäften (z.B. sicherheitspolitische Berichte) sollte das in der KGSi vorhandene Potential genutzt werden, wie das bisher nur punktuell geschah.
- Wie bisher soll die KGSi Anträge stellen können. Auf diese Weise kann sie die Erkenntnisse der Verwaltung einbringen und ihre Rolle als Frühwarnsystem wahrnehmen, indem sie zeitgerecht auf problematische Entwicklungen hinweist und Handlungsbedarf aufzeigt.
- Die KGSi ist auch ein geeignetes Gremium, um Geschäfte zu koordinieren. Es kann sich dabei sowohl um sicherheitspolitische Fragestellungen als auch um operative Angelegenheiten handeln. Die Koordination kann mit Blick auf den SiA erfolgen; sie kann aber auch stattfinden, um aus praktischer Sicht eine optimale Abwicklung unter Einbezug der betroffenen Ämter zu gewährleisten oder auch nur um den Informationsstand zwischen den Verwaltungseinheiten abzugleichen. Im Unterschied zur KGSi, bei der solche Tätigkeiten heute im Auftrag nicht vorgesehen sind, gehört es zur Funktion der KGcy, bei der Bewältigung von Cybervorfällen, d.h. auf operativer Ebene, mitzuwirken.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Siehe dazu auch Ziff. 2.4.5.

<sup>145</sup> Art. 8 Abs. 4 lit. c CyRV

### Empfehlung 7

Der Grundauftrag der KGSi ist ausgehend von der heutigen Praxis wie folgt zu konkretisieren:

- Zentral bleibt der Auftrag, die sicherheitsrelevante Lage darzustellen und zu beurteilen. Wichtig ist dabei, dass unter der Koordination durch den NDB die besonderen Kenntnisse und Sichtweisen des EDA und von fedpol einfließen.
- Zu verbessern ist die Zusammenarbeit mit dem SiA. Dazu ist insbesondere das Zusammenspiel sowohl zwischen den Vorsitzenden von SiA und KGSi als auch den Sekretariaten zu optimieren und zu institutionalisieren.
- Der SiA sollte die KGSi vermehrt aktiv nutzen und ihr Aufträge erteilen.
- Die KGSi soll Geschäfte auf sicherheitspolitischer und operativer Ebene koordinieren. Das kann mit Blick auf den SiA erfolgen, um eine optimale Abwicklung unter Einbezug der betroffenen Ämter zu gewährleisten oder um den Informationsstand abzugleichen.

### 2.4.3.2 Unterstützung in Krisensituationen mit Sicherheitsbezug

Die Führung auf Stufe Bund ist in normalen, besonderen und ausserordentlichen Lagen grundsätzlich die gleiche. Das Krisenmanagement auf Stufe Bund hat einerseits dem departementalen Regierungssystem Rechnung zu tragen, andererseits innerhalb dieses Systems effizient zu sein. Die Reaktionszeiten müssen aber in einer Krise durch Anpassungen des Führungsverhaltens und der Führungsorganisation verkürzt werden.<sup>146</sup>

Die Bundesverwaltung scheint relativ gut aufgestellt, wenn es um die Bewältigung einer Krise geht, die ausschliesslich ein Departement oder ein Amt betrifft. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass auch in Zukunft komplexe, langanhaltende Krisen eintreffen, die von mehreren Departementen und Ämtern bewältigt werden müssen.<sup>147</sup>

Komplexe Krisen erfordern eine überdepartementale Krisenorganisation, die eine ganzheitliche Herangehensweise bei der Krisenbewältigung sicherstellt. Entscheidend ist ein niederschwelliger und frühzeitiger Einstieg in die Krisenbewältigung. Der Austausch von Informationen und die Koordination von Arbeiten über die Amts- und Departementsgrenzen hinweg sollte frühzeitig etabliert werden, schon bevor der Bundesrat formell entscheidet, in welchen Strukturen die Krise bewältigt werden soll.<sup>148</sup> SiA und KGSi sind zwar nicht als Krisenbewältigungsorgane konzipiert, sie können aber bei der Bewältigung sicherheitspolitischer Krisen eine unterstützende Rolle spielen. Das gilt insbesondere dann, wenn eines der im SiA vertretenen Departemente wegen des fachlichen Bezugs die Federführung hat.<sup>149</sup> Gerade zu Beginn einer Krise kann es

<sup>146</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 <7871>

<sup>147</sup> Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) vom 22. Juni 2022, S. 5

<sup>148</sup> Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) vom 22. Juni 2022, S. 21

<sup>149</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <47>

sehr wertvoll sein, wenn man auf etablierte Strukturen zurückgreifen kann. In diesem Zusammenhang könnte die KGSi eine wichtige Rolle spielen.

Anstatt sogleich ein Ad-hoc-Gremium zu bilden, sollte in solchen Situationen auf die KGSi als Kernorganisation zurückgegriffen werden. Dieser Kern könnte den spezifischen Bedürfnissen der Lage entsprechend durch zusätzliche Personen (z.B. Migration, wirtschaftliche Landesversorgung, Sanktionen etc.) ergänzt werden (Aufwuchskonzept). Ein solches Modell hätte viele Vorteile: Eine Kerngruppe, die nach definierten und eingeübten Verfahren funktioniert und mit kompetenten Personen besetzt ist, die sich kennen, wäre sofort verfügbar und könnte nach dem geschilderten Aufwuchskonzept rasch den sich konkret stellenden Anforderungen angepasst werden. Für diese Lösung spricht schliesslich auch die enge und eingespielte Beziehung zwischen KGSi und SiA. Es handelt sich im Übrigen um ein Modell, das auch etwa auf kantonaler Ebene zur Anwendung gelangt.

Mit Blick auf das hier vorgeschlagene Aufwuchskonzept sind drei Präzisierungen anzubringen:

- Es geht nicht um die Bildung eines nationalen Krisenstabs, wie dies in der Öffentlichkeit diskutiert und etwa gefordert wird.<sup>150</sup> Erreicht werden soll vielmehr, das vorhandene Potential der KGSi besser zu nutzen und in komplexen Situationen mit Sicherheitsrelevanz einzusetzen. Zu denken ist vor allem an die Übergangsphase am Anfang einer Krise, bevor der Bundesrat entscheidet, in welchen Strukturen die Krise bewältigt werden soll.
- Betroffen sind nur Krisen mit sicherheitspolitischer Dimension. Es sind Krisensituationen, die ihren Ausgangspunkt im Zuständigkeitsbereich von SiA und KGSi haben. Die KGSi ist nicht gedacht als Koordinationsorgan für jede Art von Krisen.
- Damit die KGSi in einer konkreten Krisenlage die beschriebene Koordinationsfunktion übernehmen und lagebezogen aufwachsen kann, bedarf es eines Auftrages des SiA. Je nach Tragweite der Tätigkeit ist auch eine Einsetzung durch den Bundesrat denkbar.

#### Empfehlung 8

Bei entstehenden sicherheitspolitischen Krisen kann der SiA oder der Bundesrat die KGSi als Kernorganisation einsetzen und ihr namentlich koordinative Aufgaben auf operativer Ebene übertragen. Zu diesem Zweck kann die KGSi den spezifischen Bedürfnissen der Lage entsprechend zusätzliche Personen (z. B. Migration, wirtschaftliche Landesversorgung, Sanktionspolitik, NCSC etc.) beiziehen (Aufwuchskonzept).

### 2.4.4 Zusammensetzung

#### 2.4.4.1 Zusammensetzung heute

Die KGSi setzt sich zusammen aus der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär des EDA, der Direktorin oder dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes

<sup>150</sup> Siehe dazu oben Ziff. 1.5

(NDB) sowie der Direktorin oder dem Direktor von fedpol. Für einzelne Sitzungen kann die Kerngruppe bei Bedarf Vertreterinnen und Vertreter weiterer Dienststellen des Bundes und der Kantone beiziehen,<sup>151</sup> was in der Praxis auch geschieht.

Grundsätzlich ist somit jedes der im SiA vertretenen Departemente mit einer Person vertreten. Da die KGSi stark auf die Lageanalyse ausgerichtet ist, ist es naheliegend, dass das VBS durch den NDB vertreten ist. Auch die Vertretungen von EJPD und EDA sind nachvollziehbar. Fedpol ist im EJPD dasjenige Amt, das sich vorrangig mit Sicherheitsfragen befasst, und das Staatssekretariat betreut im EDA u.a. die internationale Sicherheits- und Abrüstungspolitik, trägt zur Rüstungskontrolle bei und unterstützt die Departementsleitung in den sicherheitspolitischen Organen des Bundes.<sup>152</sup>

Diese Zusammensetzung mag auf den ersten Blick einleuchten. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich aber Dysbalancen, die in der Praxis zu Schwierigkeiten führen können. Dies hängt damit zusammen, dass die KGSi-Mitglieder in ihren Departementen unterschiedlich positioniert sind und dort ganz verschiedene Aufträge zu erfüllen haben.

So hat beispielsweise das Staatssekretariat im EDA einen politisch-strategischen Überblick über die gesamte Aussenpolitik und aussengerichtete Sicherheitspolitik. Der NDB als VBS-Vertretung erfüllt dagegen einen konkreten und relativ engen Auftrag. Er ist aufgrund seiner präventiven Ausrichtung auf die Erhebung und Beurteilung der Bedrohungslage ausgerichtet, v.a. betreffend Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, NBC-Proliferation, Angriffe auf kritische Infrastrukturen und gewalttätigen Extremismus.<sup>153</sup> Er befasst sich ferner mit der Feststellung, Beobachtung und Beurteilung von sicherheitspolitisch bedeutsamen Vorgängen im Ausland.<sup>154</sup> Er deckt somit nur einen Teil der sicherheitspolitisch bedeutsamen Geschäfte des VBS ab und ist nicht für die Politikgestaltung zuständig. Sicherheitspolitisch bedeutsame Themen behandelt im VBS schwergewichtig der Bereich Sicherheitspolitik SIPOL. Solche gibt es aber auch bei der Armee, beim BABS und armasuisse. Die Koordination liegt bei SIPOL. Wiederum eine andere Rolle kommt fedpol zu. Das Amt hat die Federführung für Sicherheitsthemen im EJPD und erfüllt auch wichtige operative Funktionen. Angesichts dieser Unterschiede überrascht es nicht, dass die Mitglieder der KGSi entsprechend ihren Aufgaben und ihrer spezifischen Optik unterschiedliche Erwartungen an die Kerngruppe haben.

In der Praxis werden themenbezogen oft weitere Personen in die KGSi eingeladen, die zuweilen unter der Bezeichnung «KGSi plus» oder auch «ausserordentliche KGSi» (aoKGSi) tagt. Gerade wenn konzeptionelle Fragen diskutiert werden, ist der Beizug weiterer Personen sinnvoll. So wurde

---

<sup>151</sup> Art. 4 Abs. 1 und 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>152</sup> Art. 6 Abs. 3 lit. b OV-EDA (SR 172.211.1)

<sup>153</sup> Art. 6 Abs. 1 lit. a NDG

<sup>154</sup> Art. 6 Abs. 1 lit. b NDG

beispielsweise die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung<sup>155</sup> durch die KGSi konzipiert, die dabei aber in stark erweiterter Besetzung arbeitete.

#### 2.4.4.2 Anpassung der Zusammensetzung der KGSi

Die Zusammensetzung der Kerngruppe soll unter Berücksichtigung des vorgeschlagenen erweiterten Tätigkeitsfelds<sup>156</sup> angepasst werden. Dabei ist den negativen Erfahrungen mit der LGSi Rechnung zu tragen und eine übermässige Vergrösserung des Bestandes zu vermeiden. Es geht nicht darum, alle möglichen Betroffenheiten im Bereich Sicherheit zu erfassen und in der Zusammensetzung der KGSi abzubilden. Nach dem Konzept eines Kerns mit Aufwuchsoptionen<sup>157</sup> sind nur die Hauptbetroffenen im Bereich Sicherheit als ständige Mitglieder in die KGSi aufzunehmen.

Ausgangspunkt für die Festlegung der Zusammensetzung sind die heutigen Mitglieder der KGSi (Staatssekretärin oder Staatssekretär des EDA, Direktorin oder Direktor des NDB sowie Direktorin oder Direktor von fedpol).

Eine Ergänzung soll gewährleisten, dass aus dem VBS auch derjenige Bereich vertreten ist, der sich mit der Gestaltung und Koordination der Sicherheitspolitik befasst. Die Chefin oder der Chef des Bereichs SIPOL hat die Anliegen des VBS zu koordinieren, in die KGSi einzubringen und allenfalls auch Anträge zu stellen, falls weitere Vertreterinnen oder Vertreter aus dem VBS (z.B. Armee, BABS) beizuziehen sind. Wie oben bereits dargelegt worden ist, kann der NDB nicht alle sicherheitsrelevanten Themen abdecken, die im VBS angesiedelt sind.<sup>158</sup>

In der Diskussion wurde ferner eingebracht, eine Vertretung des EDA durch die Leiterin oder den Leiter der Abteilung Internationale Sicherheit des EDA (AIS) sei sachgerechter als eine Teilnahme auf Stufe Staatssekretärin oder Staatssekretär. Gerade wenn man davon ausgeht, dass die KGSi auch operative Fragestellungen bearbeitet, trifft dieser Einwand zu. Berücksichtigt man zudem die Themenbreite, welche die Staatssekretärin oder der Staatssekretär EDA abdecken, erscheint es sinnvoll, diejenige Person als ständige Vertreterin in die KGSi aufzunehmen, die im Staatssekretariat EDA für die internationale Sicherheit verantwortlich ist. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass die Staatssekretärin oder der Staatssekretär themenbezogen an den Sitzung teilnehmen kann. Hinzu kommt, dass sich die Chefin oder der Chef des EDA durch die Leiterin oder den Leiter des Staatssekretariats im SiA begleiten lassen kann.

Als ständige Bundesvertreterinnen und -vertreter wären somit folgende Funktionsträgerinnen und -träger ständig in der KGSi vertreten:

- Leiterin oder Leiter AIS
- Direktorin oder Direktor von fedpol

---

<sup>155</sup> Siehe dazu Ziff. 2.4.2.2.

<sup>156</sup> Ziff. 2.4.3

<sup>157</sup> Siehe Ziff. 2.4.3.2.

<sup>158</sup> Siehe Ziff. 2.4.4.1.

- Direktorin oder Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)
- Chefin oder Chef des Bereichs Sicherheitspolitik des VBS (SIPOL)

Bei dieser Zusammensetzung handelt es sich um den eigentlichen Kern der Gruppe, der je nach Thema mit weiteren Personen ergänzt werden kann und auch soll, damit bei den Diskussionen die jeweils notwendige Fachkompetenz zur Verfügung steht (Armee, BAZG, NCSC, SEM, BABS, BWL, seco, Bundesanwaltschaft etc.).

In ihrem Bericht zum Fall Crypto<sup>159</sup> verlangt die GPDel in ihrer bereits früher erwähnten Empfehlung 3<sup>160</sup> Folgendes: «Soweit es für die Vorbereitung von Geschäften des SiA durch die Kerngruppe Sicherheit notwendig ist, nimmt der CdA auch dort Einsitz.» Die GPDel verlangt nicht eine ständige Teilnahme des CdA in der KGSi, sondern knüpft die Mitwirkung an das Kriterium der Notwendigkeit. Dieser Empfehlung wird mit den hier vorgebrachten Vorschlägen Rechnung getragen.

Im Projektteam wurde die Frage diskutiert, ob das VBS im System SiA/KGSi eine zu starke Stellung erhalte. Es trifft zu, dass das VBS teilweise zahlenmässig stärker vertreten ist als die anderen Departemente. Dazu gehört auch, dass das VBS mit zwei ständigen Mitgliedern in der KGSi vertreten ist, das EDA und das EJPD dagegen nur je eine Person in der Kerngruppe haben. Warum vom VBS sowohl der NDB als auch SIPOL in der KGSi vertreten sein müssen, wurde oben erklärt. Eine zu stark departemental ausgerichtete Sicht ist bei der Festlegung der Zusammensetzung der KGSi ohnehin nicht sinnvoll. Es geht ja nicht um die Besetzung einer Entscheidbehörde, die in Anwendung des Mehrheitsprinzips Beschlüsse fasst; sondern die Mitglieder bleiben in ihre Linienorganisation eingebunden und vertreten weiterhin die entsprechenden Positionen.<sup>161</sup> Stünde der Ausgleich zwischen den Departementen im Vordergrund und sollten deshalb auch bei den anderen Departementen Doppelvertretungen ins Auge gefasst werden, würde das zu einer Vergrösserung der Zahl der KGSi-Mitglieder führen, die gerade nicht erwünscht ist.

Der Frage, wie die Kantone in der KGSi vertreten sein sollen, wird weiter unten nachgegangen.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, BBl 2021 156

<sup>160</sup> Ziff. 2.3.5.1

<sup>161</sup> Siehe dazu Ziff. 2.4.8.

<sup>162</sup> Ziff. 2.4.7

#### Empfehlung 9

Als ständige Bundesvertreterinnen und -vertreter sollen folgende Funktionsträgerinnen und -träger ständig in der KGSi vertreten sein:

- Leiterin oder Leiter der Abteilung Internationale Sicherheit (AIS/EDA)
- Direktorin oder Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)
- Chefin oder Chef des Bereichs Sicherheitspolitik des VBS (SIPOL)
- Direktorin oder Direktor von fedpol

Dieser Kernbestand kann je nach Thema mit weiteren Personen ergänzt werden, damit bei den Diskussionen die jeweils notwendige Fachkompetenz zur Verfügung steht (Armee, BABS, SEM, SIF, BAZG, NCSC, seco, BWL etc.)

#### 2.4.5 *Vorsitz*

Der Vorsitz der Kerngruppe wechselt nach dem Rotationsprinzip und wird von den Kerngruppenmitgliedern einvernehmlich geregelt.<sup>163</sup> Heute rotiert die Leitung jährlich unter den drei Mitgliedern der KGSi.

Dieses Rotationsmodell wurde in den Interviews und in den Diskussionen des Projektteams unterschiedlich bewertet. Positiv wird erwähnt, der jährliche Wechsel führe dazu, dass jedes Jahr unterschiedliche Perspektiven im Vordergrund stünden, und könne bewirken, dass die verschiedenen Anliegen der KGSi-Mitglieder zu ihrem Recht kämen, wenn das entsprechende Mitglied den Vorsitz erhalte. Kritisch wird diesen Vorteilen entgegengehalten, jede Rotation des Vorsitzes führe zu einem Bruch in der Agenda und der Tätigkeitsplanung. Darüber hinaus werde dadurch die Zusammenarbeit mit dem SiA erschwert.<sup>164</sup> Je nach Vorsitz wird auch der Stellenwert der Kantone unterschiedlich beurteilt, was sich in einem mehr oder weniger intensiven Beizug der Kantone ausdrückt.

Die bisherigen Ausführungen zum SiA und zur KGSi haben gezeigt, dass Kontinuität und Berechenbarkeit wichtige Elemente sind, um das Potential von SiA und KGSi zu nutzen sowie ein optimales Zusammenwirken dieser beiden Gremien zu gewährleisten. Diesem Ziel könnte man sich nähern, indem der Vorsitz auch in der KGSi auf Dauer gestellt und auf eine Rotation verzichtet würde. Sinnvollerweise sollte die vorsitzende Person aus dem VBS stammen, um die Zusammenarbeit mit dem Vorsitz des SiA möglichst einfach zu gestalten. Sachgerecht wäre, wenn SIPOL den Vorsitz übernehme, da die Optik dieser Verwaltungseinheit – was die Politik betrifft – weiter ist als beim NDB.<sup>165</sup>

Die unterschiedlichen Optiken sind zwar zentral für das Funktionieren des SiA. Die verschiedenen Perspektiven sollten aber nicht erst dann Wirkung entfalten, wenn sie durch den Vorsitz verstärkt werden, sondern sollten stets dann eingebracht werden können, wenn es sachlich geboten ist. Es geht letztlich darum, durch geordnete Abläufe und einen frühen Einbezug aller bei der

<sup>163</sup> Art. 4 Abs. 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>164</sup> Siehe Ziff. 2.4.2.2.

<sup>165</sup> Siehe oben Ziff. 2.4.4.1.

Geschäftsplanung dafür zu sorgen, dass alle Sichtweisen Eingang in die Diskussion finden und berücksichtigt werden können.

Aus Sicht der Projektleitung verdient die erste Lösung, d.h. ohne Vorsitzrotation, den Vorzug. Wie schon weiter oben dargelegt wurde, ist es nicht zweckmässig, wenn solche Organisationsfragen aus primär departementaler Sicht beantwortet werden. Stabile Strukturen und eingespielte Prozesse sollten als Ziel den Vorrang haben. Gerade das weiter hinten dargestellte Beispiel CyA/KGCy zeigt,<sup>170</sup> dass stabile Strukturen und einfache Prozesse von Vorteil sind. Die Schlüsselrolle des Delegierten für Cybersicherheit in diesen Gremien führt dazu, dass er durch seine Funktionen (Leiter NCSC, Vorsitzender KGCy und Sekretär CyA) eine optimale Verknüpfung zwischen den verschiedenen Diskussionsebenen herstellen kann.

#### Empfehlung 10

Das VBS hat sowohl im SiA als auch in der KGSi (SIPOL) den Vorsitz.

Auf eine Rotation des Vorsitzes wird auch auf Stufe KGSi verzichtet.

### 2.4.6 Sekretariat und Koordinationsgruppe

Die Bundesstelle, die den Vorsitz der Kerngruppe innehat, ist verantwortlich für die administrativen Leistungen der Kerngruppe und der Koordinationsgruppe.<sup>171</sup> Sie erstellt das Protokoll der Sitzungen der Kerngruppe. Nach der heutigen Rotationsregelung folgt somit die Verantwortlichkeit für die administrative Unterstützung der KGSi, d.h. auch für das Sekretariat, dem Vorsitz.

Die Argumente, die soeben gegen eine Rotation des Vorsitzes der KGSi vorgebracht worden sind, sprechen mindestens so stichhaltig gegen eine Rotation des Sekretariats und der Administration der KGSi. Kontinuität und berechenbare Geschäftsplanung sind auf ein starkes ständiges Sekretariat angewiesen, das die Geschäfte kennt und mit den Abläufen der Kerngruppe vertraut ist. Das ist mit einer jährlichen Rotation kaum zu erreichen.

Ein ständiges, im VBS angesiedeltes KGSi-Sekretariat würde auch zur Abstimmung zwischen SiA und KGSi beitragen. Sinnvoll wäre auch, dass dieselbe Person die Sekretariatsfunktionen beider Gremien in Personalunion wahrnimmt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass diese Lösung in einem Spannungsverhältnis zur gesetzlichen Vorgabe steht, wonach die BK das Sekretariat der Bundesratsausschüsse führt.<sup>172</sup>

Die Weisungen sehen ferner eine Koordinationsgruppe vor, die je aus einer Person aus den drei in der KGSi vertretenen Bundesstellen besteht. Diese Gruppe ist verantwortlich für die administrative und die materielle Vor- und Nachbearbeitung der Sitzungen der Kerngruppe.<sup>173</sup> Eine solche Begleitgruppe, welche die Kerngruppe operativ unterstützt, ist sinnvoll, sie muss aber gut

<sup>170</sup> Siehe Ziff. 3.3.3 und 3.4.1.

<sup>171</sup> Art. 6 Abs. 3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

<sup>172</sup> Zur Problematik siehe 2.3.7.

<sup>173</sup> Art. 6 Abs. 1 und 2 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016, BBl 2016 8775

geführt und sich in stetem Austausch mit dem Vorsitz und/oder dem Sekretariat der Kerngruppe befinden. Das könnte am einfachsten erreicht werden, indem der ständige Sekretär bzw. die ständige Sekretärin der KGSi zugleich die Koordinationsgruppe leiten würde.

Einem solchen ständigen, nicht rotierenden Sekretariat käme eine Art Geschäftsführung im System SiA/KGSi zu. Die Sekretärin oder der Sekretär könnte geordnete Geschäfts- und Kommunikationsabläufe sicherstellen und für einen sinnvollen Einbezug der Koordinationsgruppe sorgen.

Gelingt es, diese administrativen Strukturen durch Kontinuität zu stärken und die Abläufe zu stabilisieren, kann auch den Anliegen, die für eine Rotation des Vorsitzes vorgebracht wurden – Einbringen unterschiedlicher Perspektiven –, besser Rechnung getragen werden. Das Sekretariat und die Koordinationsgruppe können durch Dialog mit den Mitgliedern und eine transparente Geschäftsplanung dafür sorgen, dass alle Anliegen der verschiedenen Stellen angemessen Eingang in die Arbeiten der Kerngruppe finden.

#### Empfehlung 11

Das Sekretariat der KGSi wird permanent im VBS angesiedelt und die Sekretärin oder der Sekretär der KGSi leitet gleichzeitig die Koordinationsgruppe.

Anzustreben ist, dass die Sekretariatsfunktionen im SiA und in der KGSi in Personalunion wahrgenommen werden.

### 2.4.7 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Für die Zusammenarbeit mit den Kantonen gelten die gleichen Grundsätze, wie sie schon im Zusammenhang mit dem SiA aufgezeigt worden sind. Ausgangspunkt ist, dass es sich bei der Sicherheit um eine Verbundaufgabe handelt und die Verfassung eine Pflicht zur Koordinierung der Kompetenzausübung enthält.<sup>174</sup>

Für die Stufe SiA wird vorgeschlagen, die Politische Plattform des SVS für die Koordination der Sicherheitsanliegen von Bund und Kantonen einzusetzen.<sup>175</sup> Auf den ersten Blick mag es naheliegen, auf Stufe KGSi eine analoge Lösung mit der Operativen Plattform des SVS anzustreben.

Die Operative Plattform des SVS setzt sich aus je sechs Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammen.<sup>176</sup> Das zwölfköpfige Gremium befasst sich – schon nur wegen seiner Grösse – kaum mit lagebezogenen Fragestellungen, sondern diskutiert eher strukturelle Fragen und grundsätzliche Sicherheitsthemen. Es vermag deshalb den Einbezug der Kantone in die KGSi nicht zu ersetzen, da die Kerngruppe imstande sein muss, auch operative lagebezogene Themen zu behandeln.

<sup>174</sup> Siehe Ziff. 2.3.6.1.

<sup>175</sup> Siehe Ziff. 2.3.6.2.

<sup>176</sup> Art. 5 der Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) vom 4. Dezember 2015, BBl 2015 9305

Anders als beim SiA wird deshalb vorgeschlagen, einen Vertreter oder eine Vertreterin der Kantone in die KGSi aufzunehmen. In Frage kommen könnte hier der Delegierte SVS. Zu bedenken ist aber, dass der Delegierte nicht die Kantone vertritt, sondern den ganzen SVS repräsentiert, der eine Plattform sowohl für den Bund als auch für die Kantone darstellt. Da es sich beim Delegierten SVS nicht um einen eigentlichen Kantonsvertreter handelt, ist nach einer anderen Lösung zu suchen. Gerade wenn es um die innere Sicherheit geht, wo auch kantonale Zuständigkeiten bestehen, ist regelmässig die Polizei betroffen. Bei dieser Sachlage ist eine Vertretung der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) naheliegend. Das entspricht im Übrigen auch der Lösung, wie sie heute in der KGcy praktiziert wird.

Auch wenn der Delegierte SVS nicht als Kantonsvertreter in Frage kommt, ist er – auf Wunsch der Kantone – trotzdem als Mitglied in die KGSi aufzunehmen. Er soll in erster Linie sicherstellen, dass die KGSi nicht nur eine Verbindung zum SiA, sondern auch zur politischen Plattform des SVS hat, die ja als Koordinationsorgan auf politisch-strategischer Ebene vorgesehen ist.<sup>177</sup>

Zu berücksichtigen ist, dass eine wichtige Aufgabe der KGSi darin besteht, Bundesratsgeschäfte vorzubereiten und interdepartementale Geschäfte zu koordinieren. Gerade wenn bestehende Differenzen zwischen den Ämtern ausgeräumt werden sollen, was weiter oben als «qualifizierte konferenzielle Ämterkonsultation» bezeichnet worden ist,<sup>178</sup> könnte eine kantonale Vertretung bzw. die Anwesenheit des Delegierten SVS allenfalls heikel sein. Es ist auch denkbar, dass in besonderen Fällen ein Geheimhaltungsinteresse gegen eine Teilnahme der Kantone bzw. des SVS sprechen kann. In solchen Fällen sollte es möglich sein, die Diskussion ohne Vertretung der Kantone und des SVS zu führen.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen wird Folgendes empfohlen: Die KKPKS und der Delegierte SVS sind zwar Mitglied der KGSi, sie haben aber den Status eines nichtständigen Mitglieds. Sie werden dann eingeladen, wenn Geschäfte besprochen werden, welche auch die Kantone betreffen. Um eine minimale Berücksichtigung zu garantieren, werden pro Jahr zwei KGSi-Sitzungen bezeichnet, an denen die Vertretung der KKPKS und der Delegierte SVS – zumindest während des grössten Teils der Sitzung – zwingend dabei sind. Darüber hinaus erhalten sie die Traktandenliste aller Ausschusssitzungen zur Information, damit sie sich aktiv melden können, wenn sie eine Betroffenheit der Kantone sehen. Aus Geheimhaltungsgründen können einzelne Elemente der Traktandenliste geschwärzt werden.

Im Übrigen können natürlich auch weitere Personen der Kantone oder des SVS für die Behandlung konkreter Themen eingeladen werden.

---

<sup>177</sup> Siehe oben Ziff. 2.3.6.2.

<sup>178</sup> Ziff. 2.4.3.1

**Empfehlung 12**

Eine Vertreterin oder ein Vertreter der KKPKS sowie die oder der Delegierte des SVS sind nichtständige Mitglieder der KGSi.

Sie werden eingeladen, wenn Geschäfte traktandiert sind, die auch die Kantone betreffen.

Sie werden mindestens zu zwei KGSi-Sitzungen jährlich eingeladen.

Sie erhalten die Traktandenlisten aller Sitzungen (Schwärzungen aus Geheimhaltungsgründen sind möglich).

Themenbezogen können weitere Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone eingeladen werden.

### 2.4.8 *Meinungsbildung innerhalb der KGSi*

Bei der Arbeit in der KGSi stellt sich erfahrungsgemäss folgende Schwierigkeit: Die Mitglieder sind einerseits Teil der Gruppe und müssen mithelfen, Lösungen zu finden. Gleichzeitig bleiben sie aber in die Linie ihres Departements eingebundene Führungspersonen und ihre Verwaltungseinheit bleibt nach wie vor zuständig für ihren Kompetenzbereich. Eine Übersteuerung dieser Zuständigkeiten im Rahmen der KGSi ist nicht möglich. Auch im SiA ist dies nur dann möglich, wenn das dem abweichenden KGSi-Mitglied vorgesetzte SIA-Mitglied dieser Übersteuerung zustimmt. Dies bedeutet auch, dass sich ein Dissens im SiA immer auch auf die Zusammenarbeit in der KGSi auswirkt.

Findet man sich nicht in der KGSi, beispielsweise bei der Erfüllung von Aufträgen oder der Formulierung von Anträgen, muss die Divergenz transparent gemacht werden.

## **3 Bereich Cyberrisiken**

### **3.1 Entwicklung**

#### *3.1.1 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken*

Die Cybersicherheit hat in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Zugenommen haben Bedrohungen hybrider Art, so etwa aus dem Cyber- und Informationsraum durch Spionage, Beeinflussungsaktivitäten und insbesondere die digitale Kriminalität.<sup>179</sup> Die Cybersicherheit spielt zunehmend eine zentrale Rolle in der nationalen und internationalen Aussen- und Sicherheitspolitik, wird immer stärker zu einem wichtigen Faktor für den Wirtschaftsstandort Schweiz und aus der Bevölkerung war schon jede siebte Person direkt von einem Cyberangriff betroffen.<sup>180</sup>

Weil er mit einer Zunahme von Störungen und Angriffen auf Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen (und durch diese auf weitere Einrichtungen)

<sup>179</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <24>

<sup>180</sup> Bericht des Bundesrates über die Organisation des Bundes zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. November 2019, S. 3

rechnete, beauftragte der Bundesrat am 10. Dezember 2010 das VBS, eine nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken auszuarbeiten.<sup>181</sup>

Der Bundesrat verabschiedete 2012 die erste Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken und übertrug die Umsetzung der Strategie der Melde- und Analysestelle Informationssicherheit im EFD. Die Strategie führte dazu, dass Cybersicherheit mehr Aufmerksamkeit erhielt, die wichtigen Akteure in diesem Bereich sich besser vernetzten, die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene verbessert und der Informationsaustausch zwischen Politik, Wirtschaft und Armee intensiviert wurden.<sup>182</sup>

Am 18. April 2018 beschloss der Bundesrat die zweite Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) für den Zeitraum 2018-2022.<sup>183</sup> Die NCS setzt sich zum übergeordneten Ziel, dass die Schweiz bei der Nutzung der Chancen der Digitalisierung angemessen vor Cyberrisiken geschützt und ihnen gegenüber resilient ist. Die Strategie definiert sieben Ziele, welche über zehn Handlungsfelder erreicht werden sollen. Diese sind sehr vielfältig und reichen vom Aufbau von Kompetenzen und Wissen und der Förderung der internationalen Kooperation über die Stärkung des Vorfall- und Krisenmanagements sowie der Zusammenarbeit bei der Cyberstrafverfolgung bis hin zu Massnahmen der Cyberabwehr durch die Armee und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Die Strategie enthält neu ein Handlungsfeld Standardisierung und Regulierung, über welches der Bund beauftragt wird, in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft Mindeststandards für die Cybersicherheit zu entwickeln und die Einführung von Meldepflichten für Cybervorfälle zu prüfen.<sup>184</sup>

Während die erste Strategie sich explizit nur auf Massnahmen der zivilen Akteure bezog und keine Vorgaben für den Bereich Cyberdefence enthielt, handelt es sich bei der Strategie von 2018 um eine eigentliche Dachstrategie für alle Aktivitäten zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken.<sup>185</sup>

Gegenwärtig ist die Nachfolgestrategie in Ausarbeitung.

### 3.1.2 Organisationsstruktur

#### 3.1.2.1 Ausgangslage

Bereits vor der Verabschiedung der Neuauflage der Strategie drängte das Parlament den Bundesrat, Strukturen für den Kampf gegen Cyberrisiken zu errichten und namentlich ein Kompetenzzentrum auf Stufe Bund zu schaffen.

---

<sup>181</sup> Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. Juni 2012, BBl 2013 563 <568>

<sup>182</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 <7845>

<sup>183</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. April 2018: Bundesrat verabschiedet zweite Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken

<sup>184</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Januar 2022: Vernehmlassung zur Einführung einer Meldepflicht für Cyberangriffe eröffnet

<sup>185</sup> Bericht des Bundesrates über die Organisation des Bundes zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. November 2019, S. 4

Mehrere parlamentarische Vorstösse wurden eingereicht,<sup>186</sup> die zum Teil gegen den Willen des Bundesrats überwiesen wurden. Vergeblich argumentierte der Vertreter der Regierung im Parlament, es werde unterschätzt, was der Bund alles gegen Cyberrisiken vorkehre und bereits unternommen habe.<sup>187</sup>

Bei dieser Konstellation ist es nicht erstaunlich, dass der Bundesrat relativ rasch Grundsatzentscheide mit Blick auf neue Cyber-Organisationsstrukturen fällte, um die Diskussion etwas zu beruhigen. Nachvollziehbar ist auch, dass er sich dabei teilweise an bereits bestehende Modelle anlehnte, die sich in anderen Bereichen bewährt hatten. Zu denken ist etwa an die Schaffung eines Cyberausschusses und einer Kerngruppe Cyber, die stark an die soeben diskutierten Strukturen im Sicherheitsbereich erinnern.

### 3.1.2.2 Entscheide

Die NCS beschränkt sich auf die Vorgabe von strategischen Zielen und Massnahmen. Sie enthält keine Bestimmungen zur Organisation. Im Rahmen von mehreren Beschlüssen hat der Bundesrat nach Verabschiedung der Strategie die Organisationsstruktur festgelegt, die anschliessend im Umsetzungsplan zur NCS abgebildet wurde.

Am 4. Juli 2018 fasste er die Grundsatzentscheide zur künftigen Organisation des Bundes im Cyberbereich.<sup>188</sup> Er beschloss, ein Kompetenzzentrum Cybersicherheit unter der Leitung einer oder eines Delegierten des Bundes für Cybersicherheit zu schaffen und im EFD anzusiedeln. Geschaffen wurde ferner ein Bundesratsausschuss, welcher sich Fragen der Cybersicherheit annehmen soll. Ihm gehören die Vorsteher bzw. die Vorsteherin des EFD, des VBS und des EJPD an. Teil des Beschlusses war schliesslich die Bildung einer Kerngruppe Cyber zur Koordination zwischen EFD, VBS und EJPD, wobei der Beizug anderer Departemente und der Kantone bei Bedarf vorgesehen war. Diese Grundsatzentscheide konkretisierte der Bundesrat an seiner Sitzung vom 30. Januar 2019.<sup>189</sup>

Am 27. Mai 2020 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung (SR 120.73), welche die rechtlichen Grundlagen für die departementsübergreifende Organisation des Bundes für den Schutz vor Cyberrisiken schafft und die Zuständigkeiten für den Bereich der Cybersicherheit konkretisiert. Die Verordnung regelt insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen der neu geschaffenen departementsübergreifenden Gremien Kerngruppe Cyber und Steuerungsausschuss der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) sowie die Funktionen der oder des

---

<sup>186</sup> Siehe etwa 18.3003 Po. SIK-N: Eine klare Cyber-Gesamtstrategie für den Bund; 17.3508 Mo. Eder: Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund; 16.4073 Po. Golay: Cyberrisiken. Für einen umfassenden, unabhängigen und wirksamen Schutz.

<sup>187</sup> Siehe z.B. AB 2017 S 664.

<sup>188</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Juli 2018: Bundesrat verstärkt Anstrengungen im Bereich Cybersicherheit

<sup>189</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Januar 2019: Bundesrat gibt Startschuss für Kompetenzzentrum Cybersicherheit

Delegierten des Bundes für Cybersicherheit und des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit (NCSC).<sup>190</sup>

Am 18. Mai 2022 beschloss der Bundesrat, das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) in ein Bundesamt zu überführen. Gleichzeitig beauftragte er das EFD, bis Ende 2022 Vorschläge auszuarbeiten, wie das Amt ausgestaltet und in welchem Departement es angesiedelt werden soll.<sup>191</sup>

### 3.1.3 *Drei Bereiche mit unterschiedlicher Federführung*

Innerhalb der Bundesverwaltung werden in Bezug auf Cyberrisiken drei Bereiche unterschieden:<sup>192</sup>

- **Cybersicherheit (Federführung beim EFD):** Der Bereich Cybersicherheit umfasst die Gesamtheit der Massnahmen, welche die Prävention, die Bewältigung von Vorfällen und die Verbesserung der Resilienz gegenüber Cyberrisiken zum Ziel haben. Der Bund ergreift die nötigen Massnahmen zur Erhöhung der eigenen Cybersicherheit und trägt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität zur Verbesserung der Cybersicherheit der Wirtschaft und Gesellschaft bei, wobei die zentrale Bedeutung der kritischen Infrastrukturen entsprechend gewichtet wird. Zu den Massnahmen zählt auch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Cybersicherheit.
- **Cyberdefence (Federführung beim VBS):** Der Bereich Cyberdefence umfasst die Gesamtheit der nachrichtendienstlichen und militärischen Massnahmen, die dem Schutz der für die Landesverteidigung kritischen Systeme, der Abwehr von Cyberangriffen, der Gewährleistung der Einsatzbereitschaft der Armee in allen Lagen und dem Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten zur subsidiären Unterstützung ziviler Behörden dienen; dazu zählen auch aktive Massnahmen zur Erkennung von Bedrohungen, zur Identifikation von Angreifern und zur Störung und Unterbindung von Angriffen.
- **Strafverfolgung von Cyberkriminalität (Federführung EJPD):** Der Bereich Strafverfolgung von Cyberkriminalität umfasst alle Massnahmen der Polizei und der Staatsanwaltschaften von Bund und Kantonen im Kampf gegen die Cyberkriminalität.

## 3.2 **Gegenstand des Berichts im Cyberbereich**

Im EFD wurde mit Blick auf die NCS 2018-2022 eine Organisations- und Wirksamkeitsüberprüfung<sup>193</sup> durchgeführt. In diesem Rahmen hat auch eine

---

<sup>190</sup> Erläuterungen zur Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung vom 27. Mai 2020, S. 2

<sup>191</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. Mai 2022: Das Nationale Zentrum für Cybersicherheit soll ein Bundesamt werden

<sup>192</sup> Art. 6 CyRV; siehe auch Bericht des Bundesrates über die Organisation des Bundes zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. November 2019, S. 7

<sup>193</sup> EBP/econcept, Wirksamkeitsüberprüfung «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018 bis 2022», Schlussbericht vom 28. März 2022

Prüfung eines Teils Cyberstrukturen stattgefunden. Auf dieser Basis hat der Bundesrat seinen Entscheid gefällt, ein neues Bundesamt zu schaffen.

Nicht in die EFD-Evaluation einbezogen waren der CyA und die KGcy. Ausschuss und Kerngruppe sollen in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bundesratsausschuss und der Kerngruppe im Sicherheitsbereich angeschaut werden.<sup>194</sup> Die nachfolgenden Ausführungen zum Cyberbereich konzentrieren sich deshalb auf diese beiden Gremien.

In die Evaluation des EFD war dagegen der Steuerungsausschuss Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken<sup>195</sup> einbezogen,<sup>196</sup> der namentlich für die Kohärenz bei der Umsetzung der NCS-Massnahmen und für die laufende Weiterentwicklung der NCS sorgt. Er ist deshalb nicht Gegenstand dieses Berichts.

### 3.3 Cyberausschuss

#### 3.3.1 Mandat

Der CyA ist Anfang 2019 geschaffen worden und basiert auf dem Mandat vom 30. Januar 2019. Die CyRV äussert sich zwar zur Rolle des Bundesrats im Cyberrisikobereich, der Bundesratsausschuss wird dagegen nicht erwähnt. Gemäss Verordnung nimmt der Bundesrat folgende Funktionen wahr:<sup>197</sup>

- Er überwacht die Umsetzung der NCS anhand des strategischen Controllings und beschliesst bei Bedarf Massnahmen.
- Er legt im Rahmen seiner Zuständigkeiten fest, in welchen Bereichen Vorgaben zum Schutz vor Cyberrisiken nötig sind oder angepasst werden sollen.
- Er erlässt Weisungen über den Schutz der Bundesverwaltung vor Cyberrisiken.
- Er bewilligt Abweichungen von seinen Vorgaben.

Der CyA hat sich bei seinen Tätigkeiten an diesen Funktionsvorgaben für den Gesamtbundesrat zu orientieren. Im Mandat werden die Aufgaben des CyA wie folgt konkretisiert:<sup>198</sup>

- Der Ausschuss evaluiert die Cyberbedrohungslage und stimmt seine Beurteilung wo nötig mit dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates ab.

---

<sup>194</sup> Siehe dazu oben Ziff. 1.1.

<sup>195</sup> Art. 9 CyRV

<sup>196</sup> Siehe beispielsweise EBP/econcept, Wirksamkeitsüberprüfung «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018 bis 2022», Schlussbericht vom 28. März 2022, S. 42.

<sup>197</sup> Art. 7 CyRV

<sup>198</sup> Mandat und Organisation des Bundesratsausschusses für Cyberrisiken vom 30. Januar 2019, Ziff. 6

- Er diskutiert über strategische und departementsübergreifende operationelle Fragen mit Bezug auf die Bedrohung für die Sicherheit und das wirtschaftliche Wohlergehen der Schweiz durch Cyberrisiken.
- Er koordiniert departementsübergreifende Geschäfte im Bereich der Cyberrisiken, sorgt für die Abstimmung solcher Geschäfte zwischen EFD, VBS und des EJPD und bereitet Geschäfte des Bundesrats mit Bezug zu Cyberrisiken vor.
- Er berät über Anträge der Kerngruppe Cyber (KGCy) für Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes vor Cyberrisiken und unterbreitet diese nötigenfalls dem Bundesrat zum Beschluss.
- Fallen Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone, gibt der Ausschuss den Kantonen Empfehlungen ab.
- Er wird durch den Steuerungsausschuss NCS (StA NCS) regelmässig über den Stand der Umsetzung der NCS informiert, behandelt damit verbundene Anträge des StA NCS, diskutiert die inhaltliche Weiterentwicklung der NCS und schlägt dem Gesamtbundesrat Massnahmen vor, wenn die Erreichung der strategischen Ziele der NCS gefährdet ist.

Nicht im Kapitel «Aufgaben», sondern unter dem Titel «Austausch mit den Kantonen» wird ein weiterer Auftrag formuliert: Der Ausschuss hat sich regelmässig mit den massgeblichen Konferenzen der Kantonsregierungen (insbesondere der KKJPD) auszutauschen.

Das Mandat enthält im Kern ähnliche Aufgaben wie beim SiA. Es geht in erster Linie um die drei Kernaufgaben Lagebeurteilung, Koordination und Diskussion departementsübergreifender Geschäfte sowie die Vorbereitung bzw. Vorberatung von Bundesratsgeschäften. Hinzu kommen zwei Besonderheiten: Die Möglichkeit von Empfehlungen an die Kantone sowie die Punkte im Zusammenhang mit der NCS, insbesondere aufgrund von Informationen des StA NCS.

### 3.3.2 Praxis

Die Sitzungen des CyA werden regelmässig viermal im Jahr durchgeführt. Da das NCSC Kompetenzzentrum für Fragen von Cybersicherheit im Bund ist, den Vorsitz in der KGCy und das Sekretariat sowohl im CyA<sup>199</sup> als auch in der KGCy führt, sind die Wege kurz und das Zusammenspiel zwischen NCSC, KGCy und CyA funktioniert sehr gut. Die im NCSC vorbereiteten Themen werden meist von unten nach oben getragen und sind gut aufbereitet. Dazu gehört auch, dass die Sitzungen des CyA normalerweise in der KGCy vorbesprochen und vorbereitet werden.

Nach den Ausführungen in den Interviews wurden die Sitzungen des CyA vor allem während des Auf- und Ausbaus des Cyberbereichs im Rahmen der Umsetzung der NCS 2018-2022 und der Errichtung der dazugehörigen Behördenstruktur als nützlich empfunden. Es wurde aber auch betont, der CyA habe heute vor allem informative und sensibilisierende Funktionen.

---

<sup>199</sup> Auf die Problematik zentrale vs. dezentrale Sekretariate bei Bundesratsausschüssen wird hier nicht mehr eingegangen. Siehe dazu oben Ziff. 2.3.7.

Standardmässig wird in den Sitzungen nach der Darstellung der aktuellen Cyberbedrohungslage durch den NDB ein Überblick über die Tätigkeiten des NCSC und den Stand der Strategieumsetzung gegeben. Kritisiert wurde teilweise, die Information sei zu technisch und nicht stufengerecht für Mitglieder des Bundesrates.

Sind Bundesratsbeschlüsse auf Antrag des EFD geplant, die den Cybersicherheitsbereich betreffen, werden diese regelmässig vorgängig im CyA vorbesprochen. In der Praxis ging es dabei weniger um Koordination oder inhaltliche Auseinandersetzung, sondern um Information.

Für das NCSC bietet der CyA die Möglichkeit, direkt zu erfahren, was der Bundesrat von ihm erwartet.

In Gesprächen tauchte die Anregung auf, der CyA könnte punktuell auch als Gefäss für die vertiefte Diskussion von Cyberthemen – beispielsweise im Rahmen einer Klausur – verwendet werden. Dies wurde allerdings bis heute noch nie realisiert.

### 3.3.3 *Zusammensetzung*

Der Ausschuss setzt sich zusammen aus den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern des EFD, des EJPD und des VBS.<sup>200</sup> Vertreten sind somit alle Departemente, die für einen der drei Sektoren im Bereich Cyberrisiken verantwortlich sind.<sup>201</sup>

Zwei der Mitglieder des CyA sind zugleich im SiA. Nur das im SiA vertretene EDA ist im CyA nicht vertreten. Dies bedeutet nicht, dass das EDA durch Fragen der Cybersicherheit überhaupt nicht betroffen wäre. Solche Problemstellungen haben oft auch eine aussenpolitische Komponente. Gerade Cyberangriffe stammen praktisch immer aus dem Ausland und auch die Cyberkriminalität hat häufig eine grenzüberschreitende Dimension. Die Strafverfolgungsbehörden betonen regelmässig, dass der Erfolg ihrer Anstrengungen zentral von der Bereitschaft der betreffenden Länder abhängt, Rechtshilfe zu leisten. Auch hier gilt aber, dass in einem Ausschuss nicht jedes Departement vertreten sein kann, das durch die fragliche Materie irgendwie betroffen ist. Auch weitere Departemente haben Berührungspunkte zur Cybersicherheit. Die Zusammensetzung des CyA ist unter Berücksichtigung, dass ein Ausschuss nicht mehr als drei Mitglieder haben sollte, und der heutigen Verantwortlichkeiten im Cyberbereich sinnvoll.

Die Chefin oder der Chef des EFD führt den Vorsitz des CyA. Dies ermöglicht eine gute Absprache zwischen dem auch im EFD tätigen Vorsitzenden der KGCy, was eine sorgfältige Vorbereitung der Sitzung und Absprache zwischen den Gremien erleichtert.<sup>202</sup>

Die Begleitung der Mitglieder des CyA durch weitere Personen ist im Mandat nur rudimentär geregelt: «Die Mitglieder des Ausschusses können sich in gegenseitiger Absprache durch Dritte begleiten lassen sowie verwaltungsinterne

---

<sup>200</sup> Mandat und Organisation des Bundesratsausschusses für Cyberrisiken vom 30. Januar 2019, Ziff. 2

<sup>201</sup> Siehe dazu oben Ziff. 3.1.3.

<sup>202</sup> Siehe zur Problematik im Sicherheitsbereich oben Ziff. 2.3.4 und 2.4.5.

und -externe Experten beiziehen.»<sup>203</sup> In der Regel nehmen an den Sitzungen die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der betroffenen Departemente sowie der Delegierte für Cybersicherheit teil. Punktuell werden weitere Personen eingeladen.

### 3.3.4 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Das Mandat äussert sich explizit zur Zusammenarbeit mit den Kantonen: «Der Ausschuss tauscht sich regelmässig mit den massgeblichen Konferenzen der Kantonsregierungen (insbesondere der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD) aus. Diese werden dazu und zur Teilnahme an den Diskussionen über Traktanden, welche Zuständigkeiten der Kantone direkt betreffen, durch den Vorsitz eingeladen. Die Kantone haben über die kantonalen Konferenzen die Möglichkeit, bei dem oder der Vorsitzenden einen solchen Austausch und die Behandlung von Traktanden, welche die Kantone betreffen, zu beantragen.»<sup>204</sup>

Die Zusammenarbeit auf politisch-strategischer Stufe erfolgt über eine Vertretung der Kantone im Cyberausschuss des Bundesrates.<sup>205</sup> In der Praxis nimmt der Präsident der KKJPD regelmässig an den CyA-Sitzung teil. Die dort diskutierten Themen sind für die Kantone wichtig. Diese spielen eine gewichtige Rolle bei der Umsetzung der NCS.<sup>206</sup>

Im Zusammenhang mit dem SiA ist bereits darauf hingewiesen worden, dass eine Vertretung der Kantone in Bundesratsausschüssen an sich systemfremd ist. Das gilt grundsätzlich auch für den Cyberbereich. Sollte der CyA – wie weiter unten empfohlen wird – aufgehoben werden, wird sich die Frage der Kantonsvertretung unter neuen Vorzeichen stellen. Für den Sicherheitsbereich ist betreffend Zusammenarbeit mit den Kantonen auf die Politische Plattform des SVS verwiesen worden. Auch für den Cyberbereich ist dieses SVS-Organ ein geeignetes Gefäss, um die Anliegen von Bund und Kantonen auf politisch-strategischer Ebene zu koordinieren. Der SVS spielt bereits heute im Cyberbereich eine wichtige Rolle:

- Die NCS 2018-2022 sieht für die Umsetzung der Strategie mit Blick auf die Kantone Folgendes vor: «Um die direkte Beteiligung der Kantone bei der Umsetzung der sie betreffenden Massnahmen der NCS 2018-22 sicherzustellen, erarbeitet die KKJPD zusammen mit dem SVS eine kantonale Umsetzungsplanung. Auf dieser Grundlage wird im Umsetzungsplan der NCS festgehalten, bei welchen Massnahmen die

---

<sup>203</sup> Mandat und Organisation des Bundesratsausschusses für Cyberrisiken vom 30. Januar 2019, Ziff. 4

<sup>204</sup> Mandat und Organisation des Bundesratsausschusses für Cyberrisiken vom 30. Januar 2019, Ziff. 5; siehe auch Bericht des Bundesrates über die Organisation des Bundes zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. November 2019, S. 10.

<sup>205</sup> Bericht des Bundesrates über die Organisation des Bundes zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vom 27. November 2019, S. 10

<sup>206</sup> Umsetzungsplan der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) 2018-2022 vom 15. Mai 2019, S. 7

Kantone direkt einbezogen sind und welche Ziele dabei zu erreichen sind.»<sup>207</sup>

- Eine SVS-Arbeitsgruppe hat den Umsetzungsplan der Kantone zur NCS 2018-2022 erarbeitet, den die KKJPD im Frühling 2019 genehmigte. Der SVS arbeitet mit den Kantonen bei der Umsetzung der darin enthaltenen Projekte eng zusammen. Der SVS hat den Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund in diesem Bereich so institutionalisiert, dass die Kantone am NCSC beteiligt sind.<sup>208</sup>
- Die Cyber-Landsgemeinde des SVS findet einmal jährlich statt und bringt rund 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bundes, der Kantone und der Privatwirtschaft zusammen, um sich zu diversen Themen aus dem Bereich Cybersicherheit auszutauschen. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Umsetzung der NCS gelegt. Die Cyber-Landsgemeinde bietet den Kantonen auch eine Plattform, an der sie ihre Bedürfnisse darlegen und Beiträge präsentieren können.<sup>209</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass heute der SVS bereits auf der Ebene der Strategieumsetzung eine wichtige Funktion erfüllt. Vor diesem Hintergrund ist es nur folgerichtig, auch die politisch-strategischen Fragen über dieses Gefäss auf der für solche Fragen vorgesehenen Politischen Plattform zu behandeln.

Neben dem SVS spielt die «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) eine zentrale Rolle. Sie basiert auf einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen.<sup>211</sup> Die DVS fördert die digitale Transformation der Verwaltung in der Schweiz namentlich durch die Entwicklung von Standards und als politische Plattform. Die DVS besteht aus einem politischen und aus einem operativen Führungsgremium. Im politischen Führungsgremium wird der Bund vertreten durch drei Mitglieder des Bundesratsausschusses für Digitalisierung und IKT. Im operativen Führungsgremium der DVS sitzt die oder der Delegierte des Bundes für Cybersicherheit.

---

<sup>207</sup> Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) 2018–2022 vom 18. April 2018, S. 29

<sup>208</sup> Sicherheitsverbund Schweiz, Der Sicherheitsverbund Schweiz: Organisation und Aktivitäten. Informationsbroschüre vom 21. Februar 2022, S. 17

<sup>209</sup> Sicherheitsverbund Schweiz, Der Sicherheitsverbund Schweiz: Organisation und Aktivitäten. Informationsbroschüre vom 21. Februar 2022, S. 23

<sup>211</sup> Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz Vom Bundesrat verabschiedet am 24. September 2021. Durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen genehmigt am 17. Dezember 2021, BBl 2021 3030

**Empfehlung 13**

Der Austausch mit den Kantonen über Fragen betreffend Cyberrisiken erfolgt in der Politischen Plattform des SVS und im politischen Führungsgremium der DVS.

### 3.3.5 Die Zukunft des CyA

#### 3.3.5.1 Fragestellung

Sowohl der SiA als auch der CyA befassen sich mit Fragen aus dem Bereich der Sicherheit. Auch wenn die Themenfelder nicht deckungsgleich sind, mit denen sich die beiden Ausschüsse befassen, gibt es aus sicherheitspolitischer Optik eine beträchtliche Schnittmenge. Dass das zu Parallelitäten und Überschneidungen führt, ist nicht zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass relativ früh die Frage aufgetaucht ist, ob es den CyA noch braucht bzw. ob künftig sicherheitspolitische Fragen im Zusammenhang mit Cyberrisiken im SiA diskutiert werden sollten.

Zu präzisieren ist, dass es nicht um eine Integration des CyA in den SiA geht. Der CyA bearbeitet heute zumeist Themen, die nicht in erster Linie den Bereich der Sicherheitspolitik betreffen, für den der SiA zuständig ist. So werden im CyA häufig eher technische Fragen diskutiert, bei denen es um den Eigenschutz der Bundesverwaltung geht, wie der Erlass von Informatiksicherheitsvorgaben. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass heute alle Bundesratsgeschäfte, die ihren Ausgangspunkt im NCSC haben, im CyA vorbesprochen werden.

Es geht somit nicht um den integralen Transfer aller CyA-Themen in den SiA. Die Fragestellung ist vielmehr zweistufig:

- Zunächst ist zu fragen, ob es den CyA noch braucht.
- Anschliessend ist zu diskutieren, wo bzw. wie künftig die heutigen CyA-Themen behandelt werden sollen.

#### 3.3.5.2 Aufhebung des CyA?

Im Rahmen der Interviews wurde die Frage nach der Aufhebung des CyA überwiegend bejaht, d.h. die Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und -partner sind der Meinung, der CyA könne aufgelöst und die sicherheitspolitischen Themen, die bisher im CyA diskutiert wurden, sollten in den SiA transferiert werden.

Wiederholt wurde vorgebracht, ein besonderer Ausschuss für die Cybersicherheit sei sinnvoll gewesen, als es sich bei Cyber um eine neue Bedrohungsform mit besonderem Aufmerksamkeitsbedarf gehandelt habe, und um den Aufbau der Cyberstrukturen zu begleiten.<sup>212</sup> Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der Bundesrat bei der Schaffung der Cyberstrukturen unter dem Eindruck des drängenden Parlaments sehr rasch habe entscheiden müssen. Er habe sich

<sup>212</sup> Die Schaffung eines CyA wurde auch von der FinDel grundsätzlich begrüsst (Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2021 vom 10. März 2022, BBl 2022 1625, S. 16).

deshalb nicht zuletzt der Einfachheit halber quasi zu einer Verdoppelung der Koordinationsstrukturen aus dem Sicherheitsbereich mit einem Bundesratsausschuss und einer Kerngruppe entschlossen. Aus zeitlicher Distanz könne diese Lösung nun überprüft und effizienter gestaltet werden.

Aus sicherheitspolitischer Optik stelle man fest, dass Cyber heute als eines von verschiedenen Mitteln eingesetzt werde, um bestimmte Angriffsziele zu erreichen oder kriminelle Taten zu begehen. Eine kritische Infrastruktur könne durch einen Cyberangriff oder auf anderem Wege ausgeschaltet werden. In beiden Fällen sei die Sicherheit beeinträchtigt und Cyberrisiken müssten heute als besondere Ausprägung der modernen Bedrohungslage gesehen werden. Die Cyberbedrohung sei – jedenfalls aus sicherheitspolitischer Sicht – als Teil einer allgemeinen Sicherheitsdiskussion Sicht anzugehen. Vor diesem Hintergrund dränge sich ein horizontaler Ansatz auf. In jedem Bereich müssten Cyberrisiken mitbedacht werden, denn jede Sicherheitskrise habe heute eine Cyberkomponente. Dies entspreche letztlich auch dem weiten Sicherheitsverständnis, wie es den sicherheitspolitischen Berichten seit dem Jahre 2000 zugrundeliegt.<sup>213</sup> Auch die FinDel hielt in einem Schreiben an den Bundesrat fest, dass für sie die Cybersicherheit und -abwehr zu den grossen Herausforderungen der Zukunft gehört und ein wesentliches Element einer ganzheitlich gedachten Sicherheitspolitik ist.<sup>214</sup>

In der Diskussion wurden Bedenken vorgebracht, die sich namentlich gegen eine vollständige Integration aller heutigen Aufgaben des CyA in den SiA richten. Argumentiert wurde, der SiA verfolge tendenziell eine traditionelle Abwehroptik, die für den Cyberbereich nicht mehr genüge. Hier seien auch die Anliegen der Wirtschaft einzubeziehen, da die Wirtschaft im Cyberbereich grosse Schutzverantwortung trage und ein wichtiger Akteur sei. Stets sei bei regulatorischen Massnahmen zu fragen, ob den Kosten ein entsprechender Mehrwert gegenüberstehe. Gesucht werden müsse auch nach neuen Regulierungsformen. Auf Abwehr und Verbote ausgerichtete Massnahmen seien nicht genügend, sondern man müsse zunehmend auch auf Anreize setzen. Es gehe letztlich darum, die Wirtschaft in die Lage zu versetzen, sich selbst zu schützen. Schliesslich stellten sich Fragen, die nicht direkt mit Cybersicherheit zusammenhängen würden. So sei etwa zu prüfen, inwiefern die Schweiz heute über genügend Unabhängigkeit im Cyberbereich verfüge. Zu diskutieren sei etwa mit der Wirtschaft und der Wissenschaft, ob die Schweiz in die Lage versetzt werden sollte, selbst Chips zu designen. Dargelegt wurde, das Diskussionssetup für die Diskussion solcher Fragestellungen sei heute im CyA besser als im SiA.

Diese Argumente haben – abstrakt betrachtet – alle etwas für sich. Sie richten sich aber nicht in erster Linie gegen die Aufhebung des CyA, sondern gegen den Transfer all seiner Aufgaben in den SiA, was gar nicht angestrebt wird. Zu fragen ist ferner, ob die Argumentation geeignet ist, die Notwendigkeit eines separaten Cyberausschusses zu begründen. Diese Frage stellt sich insbesondere auch darum, weil die Cybersicherheit als zentrale Voraussetzung für die Digitalisierung

---

<sup>213</sup> Siehe Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 <7664 ff.>; zu Cyberrisiken <7669 f.>.

<sup>214</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2021 vom 10. März 2022, BBl 2022 1625, S. 17

ebenfalls im Digitalisierungsausschuss behandelt wird. Die Sicherheit von digitalen Anwendungen (z.B. Cloud Computing) von Behörden sowie die Notwendigkeit, Vorgaben für Wirtschaft, Gesellschaft und Behörden im Bereich Cybersicherheit zu erlassen, sollen in diesem Ausschuss behandelt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass neben den sicherheitspolitischen Aspekten der Cybersicherheit auch die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Fragen auf der Ebene eines Ausschusses diskutiert werden können. Aus materieller Sicht ist zudem festzuhalten, dass es sich bei den Punkten, die in den Interviews als charakteristisch für den Cyberbereich dargestellt wurden, grösstenteils um klassische Regulierungsfragen handelt, die auch in anderen Bereichen diskutiert werden.

Insgesamt sprechen überwiegende Argumente für die Aufhebung des CyA und dafür, Fragen der Cybersicherheit – soweit sie sicherheitspolitischer Natur sind – künftig aus einer breiten Sicherheitsoptik im SiA zu diskutieren. Da Fragen der Cybersicherheit oft auch eine aussenpolitische Komponente haben,<sup>215</sup> ist es im Übrigen kein Nachteil, dass im SiA auch das EDA vertreten ist.

### 3.3.5.3 Wie bzw. wo werden Cyberthemen in Zukunft diskutiert?

Wie bereits mehrfach erwähnt wurde, bedeutet die Aufhebung des CyA nicht, dass künftig Cyberfragen nur im SiA behandelt werden sollen. Es bleiben weitere Themen, die bisher im CyA diskutiert wurden, aber nach seiner Aufhebung nicht dem SiA, sondern beispielsweise dem Digitalisierungsausschuss übertragen würden. Hinzu kommt, dass Sicherheitsfragen im Cyberbereich oft Departemente betreffen, die weder im SiA noch im CyA vertreten sind und deren Chefinnen oder Chefs sich gar nicht an der Lösungsfindung in einem der beiden Ausschüsse beteiligen können. So ist beispielsweise die Frage, wie kritische Infrastrukturen vor Cyberangriffen zu schützen sind, heute sowohl für den CyA als auch für den SiA relevant, tangiert aber zugleich Sachbereiche, die in den Kompetenzbereich anderer Departemente fallen. Zu denken ist etwa an die Bereiche der Energie, des Verkehrs oder der Kommunikation (UVEK) oder an das Gesundheitswesen (EDI). Dieses Geflecht an Betroffenheiten und Zuständigkeiten steigert die Komplexität, was die Geschäftsbehandlung erschwert und zu Ineffizienzen führen kann.

Zu beachten ist aber Folgendes: Heute wird der CyA inhaltlich – nebst der Lagedarstellung durch den NDB – vor allem durch das NCSC gespeist. Nahezu alle Bundesratsgeschäfte, die durch das NCSC vorbereitet werden, werden heute im CyA traktandiert. Dies entspricht im Quervergleich nicht dem Normalfall: Lange nicht alle Bundesratsgeschäfte werden in Ausschüssen vorberaten, sondern gehen auf dem ordentlichen Weg über das zuständige Amt via Departement in den Bundesrat. Die Unterschiede zeigen sich auch, wenn man den Tagungsrythmus der verschiedenen Bundesratsausschüsse miteinander vergleicht. Während der SiA und der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten seit 2015 jährlich im Durchschnitt über sechsmal getagt haben, kommen etwa die Ausschüsse für Innenpolitik oder für Energie, Umwelt und Infrastruktur auf durchschnittlich ca. eine Sitzung pro Jahr.<sup>216</sup> Die Abstimmung zwischen den Ämtern und Departementen erfolgt in der Bundesverwaltung normalerweise im

---

<sup>215</sup> Siehe oben Ziff. 3.3.3.

<sup>216</sup> Quelle: Angaben Bundeskanzlei

Rahmen von Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren. Da nun auch im Bereich der Cybersicherheit ein Bundesamt geschaffen werden soll, wird dieser ordentliche Weg der Geschäftsvorbereitung an Bedeutung gewinnen. Hinzu kommen natürlich direkte Absprache- und Koordinationsmechanismen zwischen Verwaltungseinheiten, die für die Lösung konkreter Probleme etabliert werden oder auf Dauer – z.B. im Rahmen der Umsetzung der NCS – vorhanden sind.<sup>217</sup>

Es ist somit gar nicht das Ziel, restlos alle bisher im CyA diskutierten Angelegenheiten zwingend einem anderen Ausschuss zuzuweisen. Wie bzw. wo welche Themen behandelt werden, ist somit nicht nur eine Frage der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bundesratsausschüssen, sondern betrifft weitere Koordinationsprozesse zwischen Verwaltungseinheiten.

Schliesslich ist noch auf ein weiteres Problem hinzuweisen. Wenn der Cyberausschuss aufgehoben wird, ist das heute für Cybersicherheit federführende Departement (EFD) nicht mehr auf Ausschussebene an den sicherheitspolitischen Diskussionen über Cyberfragen beteiligt. Gleichzeitig sind weder das VBS noch das EJPD (als verantwortliche Departemente für die Bereiche Cyberdefence und Cyberstrafverfolgung) im Digitalisierungsausschuss vertreten. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Departementszuordnung des Bundesamts, welches das NCSC ablösen soll, gegenwärtig zur Diskussion steht.<sup>218</sup> Das EFD wird bis Ende Jahr entsprechende Vorschläge ausarbeiten. Die soeben angesprochene Problematik wird somit auch in diesem Rahmen zu diskutieren sein.

Verbleibt das NCSC auch nach seiner Umwandlung zum Bundesamt im EFD, muss sichergestellt werden, dass seine fachlichen Einschätzungen über die Kerngruppe Sicherheit in den sicherheitspolitischen Entscheidungsfindungsprozess einfließen.<sup>219</sup>

#### Empfehlung 14

Auf den CyA ist zu verzichten.

Themen, die bisher im CyA behandelt worden sind, werden in den sachlich zuständigen Bundesratsausschüssen, in anderen bestehenden oder noch zu schaffenden Koordinationsgefässen oder im Rahmen der ordentlichen Verwaltungsabläufe thematisiert.

## **3.4 Kerngruppe Cyber**

### *3.4.1 Aufgaben*

Die Kerngruppe Cyber und deren Aufgaben sind in Art. 8 CyRV geregelt.

<sup>217</sup> Siehe etwa für den Schutz kritischer Infrastrukturen im Energiebereich exemplarisch Bundesamt für Energie (BFE), Cybersicherheit und Cyber Resilienz für die Schweizer Stromversorgung, Bericht vom 28. Juni 2021, namentlich S. 32 ff., 79 ff.

<sup>218</sup> Siehe dazu Ziff. 3.1.2.2.

<sup>219</sup> Siehe dazu auch Ziff. 3.4.3.

Die KGcy hat namentlich folgende Aufgaben:<sup>220</sup>

- Sie beurteilt aktuelle Cyberrisiken sowie deren mögliche Entwicklung anhand von Informationen aus den Bereichen Cybersicherheit, -defence und -strafverfolgung.
- Sie bewertet laufend die bestehenden Dispositive in den Bereichen Cybersicherheit, -defence und -strafverfolgung und prüft, ob diese der Bedrohungslage angepasst sind.
- Sie begleitet, wenn nötig unter Einbezug weiterer Stellen, die interdepartementale Vorfallobwältigung.
- Sie informiert die KGSi über aussen- und sicherheitspolitisch relevante Cybervorfälle und Entwicklungen.
- Die drei in der KGcy vertretenen Departemente stellen Informationen für die gemeinsame Lagebeurteilung zur Verfügung.
- Der Nachrichtendienst des Bundes ist für die Darstellung der gesamtheitlichen Cyberbedrohungslage zuhanden der KGcy zuständig.

Es geht somit in erster Linie um eine Lage- und Risikobeurteilung und um die Beantwortung der Frage, ob die heutigen Dispositive geeignet sind, den erkannten Risiken zu begegnen. Eine wichtige Rolle spielt dabei – wie auch in der KGSi – der NDB. Eine zusätzliche Funktion hat die Kerngruppe bei der Vorfallobwältigung. Sie kann hier beigezogen werden.<sup>221</sup>

In der Praxis ist die KGcy insofern eng mit dem CyA verknüpft, als die Geschäfte des CyA regelmässig in der KGcy vorbesprochen werden. Auch die Bundesratsgeschäfte zu Cybersicherheitsfragen durchlaufen in der Regel die KGcy, bevor sie nach der Diskussion im CyA in den Bundesrat gehen. Dies hängt auch damit zusammen, dass der Delegierte für Cybersicherheit eine Schlüsselrolle spielt und durch seine Funktionen (Leiter NCSC, Vorsitzender KGcy und Sekretär CyA) eine optimale Verknüpfung zwischen den verschiedenen Diskussionsebenen herstellen kann.

Die KGcy ist heute auch eine gute Plattform, um eher operative Fragen zu diskutieren. So kann beispielsweise diskutiert werden, welche Sicherheitsanforderungen an Informatikmittel zu stellen sind, die in der Bundesverwaltung eingesetzt werden. Dazu können weitere Personen eingeladen werden, die einen Beitrag zu den Abklärungen leisten können.

Das Mandat verlangt von der KGcy, dass sie die KGSi über aussen- und sicherheitspolitisch relevante Cybervorfälle und Entwicklungen informiert. In der Praxis ist dieser Informationsfluss heute nicht institutionalisiert, sondern er funktioniert pragmatisch, indem die Direktorin fedpol, die in beiden Kerngruppen vertreten ist, die KGSi über die Diskussionen in der KGcy informiert.

---

<sup>220</sup> Art. 8 Abs. 4 CyRV

<sup>221</sup> Siehe dazu auch Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 <47>.

### 3.4.2 Zusammensetzung

Nach Art. 8 Abs. 1 CyRV setzt sich die KGcy wie folgt zusammen:

- Delegierter oder Delegierte für Cybersicherheit,
- Vertreterin oder Vertreter des VBS,
- Vertreterin oder Vertreter des EJPD,
- Vertreterin oder Vertreter der Kantone, die oder der durch die zuständige Konferenz der Kantonsregierungen bestimmt wird.

Die KGcy informiert weitere Verwaltungseinheiten des Bundes, die im Bereich Cyberrisiken tätig sind, über die Traktanden und kann sie für einzelne Sitzungen beiziehen. Bei Belangen mit aussenpolitischem Bezug involviert sie das EDA.<sup>222</sup> Zudem kann sie Expertinnen oder Experten aus Wirtschaft und Hochschulen beiziehen. In der Praxis ist der NDB als ständiger Gast vertreten.

Je nach Traktanden können weitere Personen eingeladen werden. Steht die Vorbereitung einer CyA-Sitzung im Vordergrund, wird in enger Besetzung diskutiert, geht es um andere Geschäfte, wird der Kreis oft weiter gezogen.

Den Vorsitz hat der Delegierte für Cybersicherheit.<sup>223</sup> Dies ist sinnvoll und hat vor allem durch die gute Vernetzung des Delegierten nach unten (NCSC) und oben (EFD) einen positiven Einfluss auf Geschäftsplanung und -ablauf.

### 3.4.3 Wie weiter mit der KGcy?

Nachdem empfohlen worden ist, künftig auf den CyA zu verzichten und zumindest einen Teil seiner Zuständigkeiten in den SiA zu transferieren, könnte man es als naheliegend betrachten, auch die KGcy aufzuheben. Wie es mit der KGcy weitergehen soll, ist heute allerdings schwierig zu beantworten.

Abzuwarten ist, welche Aufgaben und Kompetenzen dem neuen Bundesamt übertragen werden, in welchem Departement es angesiedelt und über welche Mittel es selbst verfügen wird. Ins Gewicht fällt ferner, wie die Bedürfnisse des Amtes nach Diskussionsplattformen mit Externen ausfallen werden. Unter Berücksichtigung des Wirksamkeitsberichts<sup>224</sup> werden auch Funktion und Zusammensetzung des hier nicht untersuchten Steuerungsausschusses NCS überprüft werden. Je nach Ergebnis kann das Auswirkungen haben für die Beantwortung der Frage nach der künftigen Notwendigkeit und Ausgestaltung einer KGcy oder eines ähnlichen Gremiums.

Unbestrittenermassen wird das neue Bundesamt auf Gefässe und Prozesse angewiesen sein, um seine Tätigkeiten mit anderen Stellen auf Ebene des Bundes und der Kantone zu koordinieren. Es ist davon auszugehen, dass dazu auch künftig ein spezielles Koordinationsgremium nötig sein wird. Dieses

---

<sup>222</sup> Art. 8 Abs. 3 CyRV

<sup>223</sup> Art. 8 Abs. 2 CyRV

<sup>224</sup> EBP/econcept, Wirksamkeitsüberprüfung «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018 bis 2022», Schlussbericht vom 28. März 2022, S. 42

Gremium ist sinnvollerweise mit der KGSi so zu vernetzen, dass ein permanenter Informationsaustausch sichergestellt und Informationen oder allenfalls sogar Anträge in die sicherheitspolitische Diskussion eingespeist werden können.

Die heutige KGcy hat ihre Rechtsgrundlage in der CyRV. Diese soll aufgehoben werden und die Aufgaben des NCSC bzw. des neuen Bundesamts sollen neu im Informationssicherheitsgesetz<sup>225</sup> geregelt werden, das noch nicht in Kraft, aber bereits in Revision ist.<sup>226</sup> Es wird also auch darum gehen, für dieses neue Koordinationsgremium eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen, die allenfalls in die Vollzugsverordnung für das ISG aufgenommen werden kann.

Heute lässt sich somit einzig sagen, dass eine Aufhebung des CyA nicht automatisch die Bedürfnisse nach Koordination zwischen Bundesstellen oder im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen hinfällig werden lässt. Es sind aber gegenwärtig noch zu viele Faktoren unbestimmt, um bereits klare Linien für ein neues Koordinationsgremium zeichnen zu können.

Der Vollständigkeit halber ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass gerade im Bereich der inneren Sicherheit und der Polizeiarbeit im Cyberbereich weitere Plattformen und Gefässe existieren, die der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und der Kantone untereinander dienen. So wurde beispielsweise die «Ermittlungsunterstützung der digitalen Kriminalitätsbekämpfung» (NEDIK) geschaffen, die den Austausch operativer Informationen, die gemeinsame Nutzung von Wissen und die Koordination von Aktionen zwischen Bund und Kantonen einerseits sowie zwischen den Kantonen andererseits fördert. Basierend auf der «Strategie zur effizienten Bekämpfung von Cybercrime» wurde zudem das Cyberboard gegründet, in dem Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen gemeinsam arbeiten. Im November 2019 startete die Arbeitsgruppe «PICSEL» (Westschweizer Kantone, Tessin, fedpol) das Projekt «PICSEL-Plattform» (Online Serial Crime Information Plattform). Diese Plattform wurde speziell für die Analyse der seriellen Cyberkriminalität entwickelt.<sup>227</sup>

#### Empfehlung 15

Zunächst ist festzulegen, welche Aufgaben, Kompetenzen und Mittel das neue Bundesamt erhält und wo es angesiedelt ist. Anschliessend ist ein Gremium zu konzipieren, das dem Koordinationsbedarf zu anderen Ämtern und den Kantonen Rechnung trägt.

<sup>225</sup> Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund (Informationssicherheitsgesetz, ISG) vom 18. Dezember 2020 (BBl 2020 9975)

<sup>226</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Januar 2022: Vernehmlassung zur Einführung einer Meldepflicht für Cyberangriffe eröffnet

<sup>227</sup> 20.4084 Mo. Feri: Nationale Strategie zur Bekämpfung der Cyber-Pädokriminalität; Stellungnahme des Bundesrates vom 18. November 2020



**Anhang**

Projektauftrag .....	73
Interviewte Personen.....	79
Leitfaden Interview .....	81



SECORG  
Projektleitung

## SECORG – Projektauftrag

### Überprüfung der Strukturen für die interdepartementale Koordination von sicherheitspolitisch relevanten Geschäften und Geschäften mit Cyber-Bezug

V 1.0          6. Mai 2022

#### Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	73
1.1	Evaluation der heutigen Strukturen .....	73
1.2	Sicherheitspolitischer Bericht vom 24. November 2021 als Rahmen .....	75
1.3	Auftrag .....	75
2	Ziel des Projekts.....	75
3	Vorgehen.....	77
4	Organisation .....	77
4.1	Struktur .....	77
4.2	Personen.....	77
4.2.1	Projektausschuss .....	77
4.2.2	Projektteam .....	78
5	Zeitliche Planung.....	78

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Evaluation der heutigen Strukturen

Das Projekt SECORG hat zwei unterschiedliche Anknüpfungspunkte, die inhaltlich miteinander verbunden sind:

- Für die interdepartementale Koordination von sicherheitspolitisch relevanten Geschäften gibt es den Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) und die Kerngruppe Sicherheit (KGSi). Ihre Aufgaben und Zusammensetzung werden in den «Weisungen über die sicherheitspolitische Führung»<sup>1</sup> geregelt. Die Weisung ist Ende 2021 ausgelaufen. Der Bundesrat hat am 2. Februar 2022 eine Verlängerung der Geltungsdauer der Weisung bis Ende 2022 beschlossen<sup>2</sup> und gleichzeitig das VBS beauftragt, die Koordinationsstrukturen im Bereich Sicherheitspolitik zu überprüfen und dem Bundesrat bis Ende 2022 die Ergebnisse und allfällige Anpassungen zu unterbreiten.<sup>3</sup>
- Für die Koordination von Geschäften mit Cyber-Bezug definierte der Bundesrat am 30. Januar 2019 die Cyberorganisation des Bundes. Dabei wurde das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) unter der

<sup>1</sup> BBI 2016 8775

<sup>2</sup> BBI 2022 258

<sup>3</sup> Siehe Ziff. 1.3

Leitung des Delegierten des Bundes für Cybersicherheit im EFD geschaffen. Analog zu den sicherheitspolitischen Gremien bestehen die Koordinationsgremien im Cyberbereich aus einem Cyber-Ausschuss des Bundesrats (CyA) und einer Kerngruppe Cyber (KGCy). Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in der Cyberrisikoverordnung<sup>4</sup>. Der Bundesrat beauftragte das EFD am 30. Januar 2019 damit, diese Organisation bis Ende 2022 zu evaluieren.

In seinem Beschluss vom 2. Februar 2022 verlangt der Bundesrat, dass die Arbeiten zur Überprüfung der Sicherheitsorganisation Bund mit den Arbeiten zur Überprüfung der Strukturen im Bereich Cyber zu koordinieren sind. Im Cyber-Ausschuss vom 7. Dezember 2021 machte das VBS den Vorschlag, ein einziges Projekt zu einer ganzheitlich und übergeordneten Prüfung beider Koordinationsstrukturen und deren Aufgaben zu lancieren und dafür einen externen Projektleiter einzusetzen. Der Cyber-Ausschuss nahm davon zustimmend Kenntnis.

Die erwähnten Koordinationsstrukturen in den beiden Bereichen sind zwar prima vista ähnlich ausgestaltet und weisen Gemeinsamkeiten auf. Bei näherer Betrachtung zeigen sich allerdings auch Differenzen. Diese betreffen einerseits Funktionsweise und Aufgaben der beiden Strukturen und zeigen sich andererseits in teilweise unterschiedlichen Erwartungen der beteiligten Departemente und Amtsstellen an diese Gremien.

Bundesratsausschüsse «bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden oder mit Privaten.»<sup>5</sup> Jeder Ausschuss verfügt über ein spezifisches Mandat.<sup>6</sup> Wichtig ist, dass die Bundesratsausschüsse nicht als eigentliche Krisenbewältigungsorgane mit Entscheidbefugnis handeln.<sup>7</sup> Das RVOG schliesst Entscheidbefugnisse für Bundesratsausschüsse explizit aus.<sup>8</sup> Ob aus Verfassungsoptik Ausschüsse überhaupt als Entscheidorgane eingesetzt werden können, ist umstritten.<sup>9</sup> Immerhin ist der Bundesrat bereits beschlussfähig, wenn vier Mitglieder anwesend sind.<sup>10</sup> Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass der Bundespräsident in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen treffen kann.<sup>11</sup> Er kann ferner an Stelle des Bundesrates entscheiden, wenn eine ordentliche oder ausserordentliche Verhandlung des Bundesrates nicht möglich ist.<sup>12</sup> Solche

---

<sup>4</sup> Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung vom 27. Mai 2020 (CyRV; SR 120.73)

<sup>5</sup> Art. 23 Abs. 2 RVOG

<sup>6</sup> Die Mandate sind einsehbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) → Bundesrat → Aufgaben → Ausschüsse

<sup>7</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBl 2021 2895 47

<sup>8</sup> Art. 23 Abs. 2 Satz 2 RVOG

<sup>9</sup> Siehe zur Diskussion Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 2007, Art. 23, Rz. 28 ff.

<sup>10</sup> Art. 19 Abs. 1 RVOG

<sup>11</sup> Art. 26 Abs. 1 RVOG

<sup>12</sup> Art. 26 Abs. 2 RVOG

Entscheide müssen im Nachhinein durch den Gesamtbundesrat genehmigt werden.<sup>13</sup>

## **1.2 Sicherheitspolitischer Bericht vom 24. November 2021 als Rahmen**

Die Koordinationsstrukturen müssen auf die heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen abgestimmt sein. Der neuste Sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021 analysiert die gegenwärtige Lage und formuliert die sicherheitspolitischen Interessen und Ziele. Er definiert ferner die betroffenen Politikbereiche und die zur Verfügung stehenden Instrumente und skizziert die Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele samt der entsprechenden Massnahmen. Der Bericht nimmt Bezug auf die verschiedenen bestehenden Strategien, die sicherheitspolitisch relevant sind.<sup>14</sup>

Das vorliegende Projekt stützt sich auf diesen Bericht. Die Analyse der in Frage stehenden sicherheitspolitischen Koordinationsstrukturen und der entsprechenden Prozesse sowie die darauf aufbauende Ausarbeitung von Korrekturen haben sich demzufolge am Sicherheitspolitischen Bericht zu orientieren.

## **1.3 Auftrag**

Basierend auf dem BRB vom 2. Februar 2022 sowie dem Beschluss des Cyber-Ausschusses vom 7. Dezember 2021 ergibt sich folgender Auftrag:

Im Rahmen des Projektes sind

- die Koordinationsstrukturen im Bereich Sicherheitspolitik sowie im Bereich Cyber gemäss Ziff. 1.1 zu überprüfen;
- die Ergebnisse und allfällige Empfehlungen für Anpassungen sind in einem Bericht darzustellen.

## **2 Ziel des Projekts**

Im Fokus des Projekts stehen die interdepartementalen Koordinationsstrukturen. Es geht nicht um die Überprüfung oder Schaffung von Führungs- oder Stabsorganisationen für Krisensituationen.

Die rechtlich definierten Koordinationsstrukturen und -abläufe in den Bereichen Sicherheitspolitik und Cyber sowie die Praxis sind

- zu analysieren;

---

<sup>13</sup> Art. 26 Abs. 3 RVOG

<sup>14</sup> So z.B. Nationale Strategie vom April 2018 zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) 2018–2022 (Ziff. 4.2.5), Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015 (Ziff. 4.2.6); Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020–2023 (Ziff. 4.2.6); Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022 vom 8. Dezember 2017 (Ziff. 4.2.7); Aussenpolitische Strategie des Bundesrates 2020–2023 vom 29. Januar 2020 (verschiedene Erwähnungen).

- auf ihre Eignung mit Blick auf die Anforderungen gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht und den diesem zugrundeliegenden Strategien des Bundesrates zu überprüfen
- und gegebenenfalls anzupassen.

Dabei sind namentlich folgende Punkte massgebend:

#### Ist-Zustand

- Die Erfahrungen, Erwartungen und Bedürfnisse der beteiligten Stellen sind zu ermitteln.

#### Soll-Zustand

- Zu bestimmen sind insbesondere die Themen, mit denen sich die Koordinationsstrukturen befassen sollen, die Funktionen, die zu erfüllen sind, sowie die Ansiedlung und Zusammensetzung der – allenfalls modifizierten oder neu zu schaffenden – Gremien. Zu untersuchen ist namentlich, ob weiterhin zwei getrennte, aber thematisch und personell teilweise überlappende Koordinationsstrukturen für die Sicherheitspolitik und Fragen der Cyberrisiken nötig sind.
- Angesichts des weiten Sicherheitsbegriffs<sup>15</sup> und der zunehmend hybriden Bedrohungslage<sup>16</sup> ist sicherzustellen, dass Organisation und Abläufe der Koordinationsstrukturen eine möglichst gesamtheitliche Herangehensweise an die sich stellenden sicherheitspolitischen Herausforderungen erlauben.
- Die Zusammenarbeit bzw. Abstimmung mit anderen Gremien und Akteuren im Bereich der Sicherheitspolitik, namentlich den Kantonen, ist zu gewährleisten.
- Organisation und Prozesse sollen einfach und so ausgestaltet sein, dass sie eine rasche und adäquate Reaktion auf sich schnell verändernde Lagen erlauben. Redundanzen sind zu vermeiden.
- Die Koordinationsstrukturen und die entsprechenden Abläufe haben sowohl die politisch-strategische als auch die operative Ebene abzudecken. Zu prüfen ist, ob für die unterschiedlichen Ebenen verschiedene Organe nötig sind.
- Allfällige Anpassungsvorschläge sind auf finanzielle und personelle Auswirkungen hin zu prüfen.

---

<sup>15</sup> «Sicherheit wird umfassend verstanden. Neben militärischen Bedrohungen und hybriden Formen der Konfliktaustragung sowie den Bedrohungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und Kriminalität werden auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen globaler Herausforderungen bei Klima, Gesundheit und Migration berücksichtigt. Die Sicherheitspolitik beachtet auch gegenseitige Abhängigkeiten der Bedrohungen und Gefahren» (Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBI 2021 2895 30).

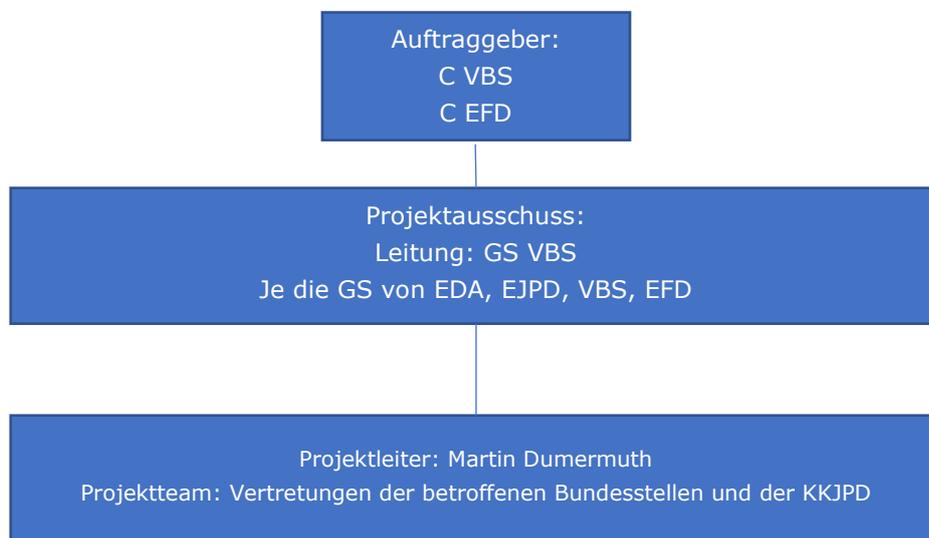
<sup>16</sup> Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021, BBI 2021 2895 10

### 3 Vorgehen

- Die Arbeiten laufen in erster Linie im Rahmen des Projektteams.
- Zur Vertiefung punktueller Fragestellungen können Arbeitsgruppen eingesetzt werden.
- Die Erfahrungen, Erwartungen und Bedürfnisse der betroffenen Stellen werden durch strukturierte Interviews erhoben (GS der vier betroffenen Departemente, Mitglieder der Kerngruppen sowie weitere Betroffene).

### 4 Organisation

#### 4.1 Struktur



#### 4.2 Personen

##### 4.2.1 Projektausschuss

Toni Eder, Leitung	GS VBS
Rolf Götschmann	GS EFD
Barbara Hübscher	GS EJPD
Markus Seiler	GS EDA

#### 4.2.2 Projektteam

Martin Dumermuth	Projektleiter
Florian Düblin	Vertretung KKJPD
Johannes Matyassy	Stv. Staatssekretär EDA
Roger Michlig	Chef Digitalisierung und Cybersicherheit VBS
Pälvi Pulli	Chefin Bereich Sicherheitspolitik VBS
Florian Schütz	Delegierter des Bundes für Cybersicherheit
Eva Wildi-Cortés	Stv. Direktorin fedpol
Jürg Bühler	Stv. Direktor NDB

## 5 Zeitliche Planung

Was	Wer	Wann	Bemerkungen
Konsultation Projektauftrag	GS VBS, EFD, EDA, EJPD, BK, NDB, fedpol, StS EDA, Delegierter für Cybersicherheit, GS KKJPD	März	
Projektfreigabe	PA	Anfang Mai	
Analyse <ul style="list-style-type: none"> <li>Interviews</li> <li>Konsolidierung Ergebnisse</li> </ul>	PT/PL	Mai – Juni	
Konzept <ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung Optionen</li> <li>Bewertung</li> </ul>	PT PA	Juni – August	
Erstellung Bericht und Empfehlungen	PT/PL	September	
Verabschiedung Bericht und Empfehlungen	PA	Oktober	

PA Projektausschuss

PT Projektteam

PL Projektleitung

## Durchgeführte Interviews

Departement	Name	Funktion
EDA	Markus Seiler	GS EDA
	Livia Leu	Staatssekretärin EDA
EJPD	Barbara Hübscher	GS EJPD
	Nicoletta della Valle	Direktorin fedpol
	Urs von Arb	Beauftragter für Migration und innere Sicherheit, SEM
VBS	Toni Eder	GS VBS
	Thomas Süssli	KKdt, Chef der Armee
	Christian Dussey	Direktor NDB
	Alain Vuitel	Div, Projektleiter Kommando Cyber der Armee
EFD	Rolf Götschmann	GS EFD
	Florian Schütz	Delegierter für Cybersicherheit
WBF	Simon Plüss	Minister, Stv. Bereichsleiter Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen
BK	André Simonazzi	Vizekanzler, Bundesratssprecher
SVS	André Duvillard	Delegierter SVS
KKJPD	Roger Schneeberger	Ehemaliger GS KKJPD
KKPKS	Mark Burkhard	Kdt KAPO BL; Präsident KKPKS



SECORG  
Projektleitung

30. Mai 2022

## Strukturiertes Interview – Leitfaden

### 1 Vorbemerkungen

Beim vorliegenden Papier handelt es sich nicht um einen eigentlichen Fragebogen, sondern um einen Leitfaden für den Interviewverlauf. Die Fragen sollen den Ablauf strukturieren, gleichzeitig aber genügend Freiraum lassen für Vertiefungen oder die Diskussion von zusätzlichen Themen.

Die Fragestellungen sind breit angelegt, d.h. sie betreffen alle Bereiche. Antworten werden nur dort erwartet, wo Erfahrungen bestehen oder Anliegen vorhanden sind.

### 2 Rechtsgrundlagen

- Art. 23 RVOG (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997; SR 172.010)
- Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung (Cyberrisikenverordnung, CyRV) vom 27. Mai 2020 (SR 120.73)
- Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016 (BBI 2016 8775 ff.)
- Ausschuss Sicherheit des Bundesrates, Mandat und Organisation, vom 23. März 2016<sup>1</sup>
- Bundesratsausschuss für Cyberrisiken (inkl. Einbezug der Kantonsregierungen), Mandat und Organisation, vom 30. Januar 2019<sup>2</sup>

### 3 Fragen zur Person

- Funktion
- Berührungspunkte bzw. Erfahrungen mit/in den Gremien (Teilnahme oder externe Wahrnehmung)
  - Bundesratsausschüsse
  - Kerngruppen

<sup>1</sup> Auffindbar auf [www.admin.ch](http://www.admin.ch) → Bundesrat → Aufgaben → Ausschüsse des Bundesrates

<sup>2</sup> Auffindbar auf [www.admin.ch](http://www.admin.ch) → Bundesrat → Aufgaben → Ausschüsse des Bundesrates

## 4 BR-Ausschüsse

### 4.1 Funktion von Bundesratsausschüssen

Art. 23 RVOG Ausschüsse des Bundesrates

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann für bestimmte Geschäfte aus seiner Mitte Ausschüsse bestellen. Diese bestehen in der Regel aus drei Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden oder mit Privaten. Sie haben keine Entscheidbefugnisse.

<sup>3</sup> Sie informieren den Bundesrat regelmässig über ihre Beratungen.

<sup>4</sup> (...)

### 4.2 Sicherheits-Ausschuss (SiA)

#### 4.2.1 Tätigkeit des SiA

##### 4.2.1.1 Mandat

- Der SiA hat gemäss Weisungen bzw. Mandat folgende Aufgaben:
  - Er beurteilt die sicherheitsrelevante Lage.
  - Er koordiniert departementsübergreifende sicherheitspolitische Geschäfte.
  - Er bereitet solche Geschäfte bei Bedarf auch für Entscheide des Bundesrats vor.

- Ist dieses Mandat zweckmässig?

##### 4.2.1.2 Praxis

- Entspricht die heute gelebte Praxis dem Mandat?
- Werden im SiA vor allem Bundesratsgeschäfte besprochen oder dient er auch der Absprache und Koordination von Departementgeschäften.
- Wo liegt das Schwergewicht?
- Ist die heutige Schwergewichtsetzung zweckmässig?
- Bringen die Departemente ihre eigenen Geschäfte mit Berührungspunkten zu anderen Departementen von sich aus in den SiA?
- Gibt es Standards (z.B. Traktandenliste), die das Ganze berechenbar machen (v.a. welche Geschäfte wann im SiA besprochen werden) oder ist alles eher zufällig?
- Erteilt der Bundesrat dem SiA Aufträge?
- Inwiefern gibt es Anpassungsbedarf?

#### 4.2.1.3 Beispiele

- Wenn wir Beispiele aus der näheren Vergangenheit betrachten: War der Einsatz des SiA zweckmässig (z.B. Afghanistan, Ukraine etc.)?
- Welche Defizite wurden sichtbar?

#### 4.2.2 Abläufe

- Sind die heute praktizierten Abläufe zweckmässig?
- Gibt es standardisierte Abläufe?
- Wie verläuft die Vorbereitung/Nachbereitung?
- Funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Gremien (z.B. KG)?

#### 4.2.3 Sitzungsrhythmus

Mandat: Der Ausschuss Sicherheit tagt mindestens zweimal jährlich. In der Regel finden vier geplante Sitzungen pro Jahr statt. Es können zusätzlich durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden sowie auf Antrag der anderen Ausschussmitglieder ausserordentliche Sitzungen einberufen werden.

- Wie ist der Sitzungsrhythmus in der Realität?
- Ist der Sitzungsrhythmus zweckmässig?

#### 4.2.4 Zusammensetzung und Beizug Dritter

##### 4.2.4.1 Zusammensetzung

Mandat: Der Ausschuss Sicherheit setzt sich zusammen aus den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern des VBS, des EJPD und des EDA.

Der oder die Departementsvorsteher/-in des VBS führt den Vorsitz.

- Ist diese Zusammensetzung zweckmässig?

##### 4.2.4.2 Beizug Dritter

Mandat: Die Mitglieder des Ausschusses Sicherheit können sich von Personen aus ihren Departementen begleiten lassen. Ständige Begleitpersonen sind unter anderem die Mitglieder der Kerngruppe Sicherheit, die häufig Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für den Ausschuss vorbereitet (Direktor/-in fedpol, Direktor/-in NDB, Staatssekretär/-in EDA). Zusätzlich nimmt auch der Vizekanzler (Bundesratssprecher) standardmässig an den Sitzungen.

Der Ausschuss Sicherheit kann bei seinen Sitzungen weitere Personen hinzuziehen. Das können Vertreter/innen anderer Departemente und Bundesbehörden sein (z.B. GWK, SEM) oder auch externe Personen (z.B. Vertreter/innen kantonaler Behörden).

- Ist diese Auswahl der Begleitpersonen als Standardzusammensetzung zweckmässig?
- Wie soll der punktuelle Beizug von Externen gehandhabt werden?
- Vorschläge?

#### 4.2.5 *Kantone*

- Wie funktioniert heute der Einbezug der Kantone?
- Gibt es Optimierungsbedarf?

#### 4.2.6 *Defizite*

- Wo liegen die Hauptdefizite der heutigen Regelung/Praxis?

### **4.3 Cyber-Ausschuss (CyA)**

#### 4.3.1 *Tätigkeit des CyA*

##### 4.3.1.1 Mandat

- Der Ausschuss evaluiert die Cyber-Bedrohungslage und stimmt seine Beurteilung wo nötig mit dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates ab.
- Er diskutiert über strategische und departementsübergreifende operationelle Fragen mit Bezug auf die Bedrohung für die Sicherheit und das wirtschaftliche Wohlergehen der Schweiz durch Cyberrisiken.
- Er koordiniert departementsübergreifende Geschäfte im Bereich der Cyberrisiken, sorgt für die Abstimmung solcher Geschäfte zwischen EFD, VBS und des EJPD und bereitet Geschäfte des Bundesrats mit Bezug zu Cyberrisiken vor.
- Er berät über Anträge der Kerngruppe Cyber (KGCy) für Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes vor Cyberrisiken und unterbreitet diese nötigenfalls dem Bundesrat zum Beschluss.
- Fallen Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone, gibt der Ausschuss den Kantonen Empfehlungen ab.
- Er wird durch den Steuerungsausschuss NCS (StA NCS) regelmässig über den Stand der Umsetzung der NCS informiert, behandelt damit verbundene Anträge des StA NCS, diskutiert die inhaltliche Weiterentwicklung der NCS und schlägt dem Gesamtbundesrat Massnahmen vor, wenn die Erreichung der strategischen Ziele der NCS gefährdet ist.

- Ist das Mandat zweckmässig?

##### 4.3.1.2 Praxis

- Entspricht die Praxis dem Mandat?
- Werden im CyA vor allem Bundesratsgeschäfte besprochen oder dient er auch der Absprache und Koordination von Departementsgeschäften.

- Wo liegt das Schwergewicht?
- Ist die heutige Schwergewichtsetzung zweckmässig?
- Bringen die Departemente ihre Geschäfte mit Berührungspunkten zu anderen Departementen von sich aus in den CyA?
- Gibt es Standards (z.B. Traktandenliste), die das Ganze berechenbar machen (v.a. welche Geschäfte wann im CyA besprochen werden) oder ist alles eher zufällig?
- Erteilt der Bundesrat dem CyA Aufträge?
- Wie stark beschäftigt sich der CyA mit Fragen der Umsetzung der NCS?
- Inwiefern gibt es Anpassungsbedarf?

#### 4.3.1.3 Beispiele

- Wenn wir Beispiele aus der näheren Vergangenheit betrachten: War der Einsatz des CyA sinnvoll?
- Welche Defizite wurden sichtbar?

#### 4.3.2 Abläufe

- Sind die heutigen Abläufe zweckmässig?
- Gibt es standardisierte Abläufe?
- Wie verläuft die Vorbereitung/Nachbereitung
- Funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Gremien (KG)?

#### 4.3.3 Sitzungsrhythmus

Mandat: Der Ausschuss trifft sich mindestens viermal jährlich, gemäss einem fixen Sitzungsrhythmus. Der/die Vorsitzende legt die Traktandenliste der jeweiligen Sitzung fest. Jedes Mitglied des Ausschusses kann zusätzliche Sitzungen beantragen und vorgängig zu Sitzungen Traktanden einbringen.

- Wie ist der Sitzungsrhythmus in der Realität?
- Ist der Sitzungsrhythmus zweckmässig?

#### 4.3.4 Zusammensetzung und Beizug Dritter

##### 4.3.4.1 Zusammensetzung

Mandat: Der Ausschuss setzt sich zusammen aus den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD, des

Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.  
Der oder die Departementsvorsteher/-in des Eidg. Finanzdepartements führt den Vorsitz.

- Ist diese Zusammensetzung zweckmässig?

#### 4.3.4.2 Beizug Dritter

Mandat: Die Mitglieder des Ausschusses können sich in gegenseitiger Absprache durch Dritte begleiten lassen sowie verwaltungsinterne und -externe Experte beiziehen.

- Wie wird das in der Praxis gehandhabt?
- Gibt es eine Standardzusammensetzung?
- Wie soll der punktuelle Beizug von Externen gehandhabt werden?

#### 4.3.5 Zusammenarbeit mit den Kantonen

##### 4.3.5.1 Mandat

Der Ausschuss tauscht sich regelmässig mit den massgeblichen Konferenzen der Kantonsregierungen (insbesondere der Kantonalen Konferenz der Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD) aus. Diese werden dazu und zur Teilnahme an den Diskussionen über Traktanden, welche Zuständigkeiten der Kantone direkt betreffen, durch den Vorsitz eingeladen. Die Kantone haben über die kantonalen Konferenzen die Möglichkeit, bei dem oder der Vorsitzenden einen solchen Austausch und die Behandlung von Traktanden, welche die die Kantone betreffen, zu beantragen.

- Ist dieses Mandat zweckmässig?

##### 4.3.5.2 Praxis

- Wie erfolgt der Einbezug der Kantone in der Praxis?
- Ist der Einbezug auf Stufe BR-Ausschuss zweckmässig?
- Erfüllt die praktizierte Lösung die Anliegen der Kantone?
- Macht der CyA von der im Mandat vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, den Kantonen Empfehlungen abzugeben?
- Sind die Empfehlungen für die Kantone hilfreich? Wie gehen sie damit um?
- Hat die Präsenz der Kantone einen Einfluss auf die Art und Weise, wie im CyA Bundesgeschäfte beraten werden?
- Gibt es Alternativen für den Einbezug der Kantone (allenfalls ausserhalb des CyA)?

#### 4.3.6 Defizite

- Wo liegen die Hauptdefizite der heutigen Regelung/Praxis?

### 4.4 Verhältnis der Ausschüsse

#### 4.4.1 Kooperation CyA – SiA

- Wie kooperieren die beiden Ausschüsse in der Praxis?
- Gibt es eine institutionalisierte/formalisierte Interaktion/Kommunikation?

#### 4.4.2 Vor- bzw. Nachteile von zwei Ausschüssen

- Gibt es viele Geschäfte, die nur einen Ausschuss betreffen?
- Gibt es viele Doppelspurigkeiten?
- Sollten die Ausschüsse zusammengelegt werden?

## 5 Kerngruppen

### 5.1 Kerngruppe Sicherheit (KGSi)

#### 5.1.1 Tätigkeit

##### 5.1.1.1 Aufgaben der KGSi gemäss Weisungen

Sie verfolgt und beurteilt laufend die sicherheitspolitische Lage und sorgt für die Früherkennung von Herausforderungen im sicherheitspolitischen Bereich.  
Sie stellt aufgrund der Analyse der sicherheitspolitischen Lage und nach Absprache mit den fachlich zuständigen Stellen den zuständigen Ausschüssen des Bundesrates Anträge.

- Ist dieses Mandat zweckmässig?
- Ist die Ausrichtung auf den SiA sinnvoll?
- Mit welchen Themen sollte sich die KGSi befassen?

##### 5.1.1.2 Praxis

- Erfüllt sie den Auftrag gemäss Weisungen?
- Arbeitet sie vor allem zugunsten des SiA?
- Koordiniert sie selbständig Liniengeschäfte?
- Was ist in der Praxis wichtiger bzw. wo liegt das Schwergewicht?

### 5.1.1.3 Strategische vs. operative Aufgaben

- Die KGSi erledigt heute sowohl strategische als auch operative Aufgaben. Ist diese Kombination sinnvoll?
- Müsste ein Teil der operativen Aufgaben einem anderen – allenfalls neu zu schaffenden – Gremium übertragen werden?
- Nach welchen Kriterien könnte unterschieden werden?

### 5.1.1.4 Beispiele

- Afghanistan
- Ukraine
- Sipol-Bericht
- Weitere Beispiele

### 5.1.2 Zusammensetzung der KGSi

Weisungen:

<sup>1</sup> Die Kerngruppe Sicherheit setzt sich zusammen aus:

- a. dem Staatssekretär oder der Staatssekretärin des EDA;
- b. dem Direktor oder der Direktorin des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB);
- c. dem Direktor oder der Direktorin des Bundesamtes für Polizei.

<sup>2</sup> Der Vorsitz der Kerngruppe wechselt nach dem Rotationsprinzip und wird von den Kerngruppenmitgliedern einvernehmlich geregelt.

<sup>3</sup> Die Kerngruppe kann bei Bedarf für einzelne Sitzungen Vertreter und Vertreterinnen weiterer Dienststellen beiziehen.

- Ist diese Zusammensetzung zweckmässig?
- Können damit die Aufgaben gemäss Weisungen erfüllt werden?
- Müsste die KG erweitert oder ihre Zusammensetzung flexibilisiert werden?
- Wer müsste allenfalls beigezogen werden (ständig/punktuell)?

### 5.1.3 Rolle KGSi+

- Welche Rolle spielt die in der Praxis beigezogene KGSi+?
- Müsste ein solches erweitertes Gremium institutionalisiert werden?

### 5.1.4 Kantone

- Wie werden heute die Kantone beigezogen?
- Sind die praktizierten Lösungen sinnvoll?

### 5.1.5 Alternativen

- Gibt es grundlegende Alternativen zum heutigen Konzept?

## 5.2 Kerngruppe Cyber (KGCy)

### 5.2.1 Tätigkeit

#### 5.2.1.1 Aufgaben gemäss CyRV

Die KGCy hat namentlich folgende Aufgaben:

- Sie beurteilt aktuelle Cyberrisiken sowie deren mögliche Entwicklung anhand von Informationen aus den Bereichen Cybersicherheit, -defence und -strafverfolgung.
- Sie bewertet laufend die bestehenden Dispositive in den Bereichen Cybersicherheit, -defence und -strafverfolgung und prüft, ob diese der Bedrohungslage angepasst sind.
- Sie begleitet, wenn nötig unter Einbezug weiterer Stellen, die interdepartementale Vorfallbewältigung.
- Sie informiert die Kerngruppe Sicherheit des Bundes (KGSi) über aussen- und sicherheitspolitisch relevante Cybervorfälle und Entwicklungen.

- Ist dieses Mandat zweckmässig?
- Müsste die Zusammenarbeit mit dem CyA erwähnt werden?
- Welche Ergänzungen des Mandats wären sinnvoll?

#### 5.2.1.2 Praxis

- Erfüllt die KGCy den Auftrag gemäss Weisungen?
- Arbeitet sie vor allem zugunsten des CyA?
- Koordiniert sie selbständig Liniengeschäfte?
- Was ist in der Praxis wichtiger bzw. wo liegt das Schwergewicht?
- Welche Rolle spielt sie bei der Strategieentwicklung?

#### 5.2.1.3 Strategische vs. operative Aufgaben

- Die KGCy hat heute sowohl strategische als auch operative Aufgaben. Ist diese Kombination sinnvoll?
- Müsste ein Teil der operativen Aufgaben einem anderen – allenfalls neu zu schaffenden – Gremium übertragen werden?
- Nach welchen Kriterien könnte unterschieden werden?

#### 5.2.1.4 Beispiele

- Kann anhand von Beispielen das Genügen bzw. Ungenügen des Aufgabenportfolios aufgezeigt werden?

#### 5.2.2 Zusammensetzung der KG<sub>Cy</sub>

CyRV: Die Kerngruppe Cyber (KG<sub>Cy</sub>) setzt sich zusammen aus:

- der oder dem Delegierten für Cybersicherheit (Art. 6a der Organisationsverordnung vom 17. Febr. 2010<sup>7</sup> für das Eidgenössische Finanzdepartement) als Vertreterin oder Vertreter des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD);
- einer Vertreterin oder einem Vertreter des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS);
- einer Vertreterin oder einem Vertreter des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD);
- einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kantone, die oder der durch die zuständige Konferenz der Kantonsregierungen bestimmt wird.

- Ist diese Zusammensetzung zweckmässig?
- Können damit die Aufgaben gemäss Weisungen erfüllt werden?
- Müsste die KG erweitert oder ihre Zusammensetzung flexibilisiert werden?
- Wer müsste allenfalls beigezogen werden (ständig/punktuell)?

### 5.3 Verhältnis KG<sub>Si</sub> – KG<sub>Cy</sub>

#### 5.3.1 Kooperation KG<sub>Si</sub> – KG<sub>Cy</sub>

- Wie kooperieren die beiden KG in der Praxis?
- Gibt es eine institutionalisierte/formalisierte Interaktion/Kommunikation?

#### 5.3.2 Vor- bzw. Nachteile von zwei Ausschüssen

- Gibt es viele Geschäfte, die nur eine KG betreffen?
- Gibt es viele Doppelspurigkeiten?
- Sollten die Ausschüsse zusammengelegt werden?
- Falls die BR-Ausschüsse zusammengelegt werden: Sollen auch die KG zusammengelegt werden oder sollte man zwei KG belassen mit allenfalls modifizierten Mandaten?

## **6 Besondere Fragestellungen**

### **6.1 Beziehungen zum Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC)**

- Welche Funktionen nimmt Ihre Verwaltungseinheit / Ihr Departement im Bereich der Cybersicherheit wahr?
- Welche Schnittstellen hat Ihre Verwaltungseinheit/Departement zum NCS?
- Wie können die Schnittstellen optimiert werden?

### **6.2 Informationssicherheit**

- Nimmt Ihre Verwaltungseinheit Funktionen wahr bei der Umsetzung der Informationssicherheit?
- Gibt es dabei Schnittstellen zu Fragen der Cybersicherheit?
- Gibt es hier Optimierungsbedarf?

## **7 Berücksichtigung der Institution der interviewten Person**

- Werden die Anliegen der Institution, welche die interviewte Person vertritt, heute genügend berücksichtigt? Wenn nein – liegen die Gründe in der Organisation der Koordinationsstrukturen?
- Wo bestehen Defizite?

## **8 Freier Berichtspunkt**