

Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen

**Bericht vom 3. Dezember 2010 der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 20. April 2011

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 3. Dezember 2010¹ der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen» nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. April 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

¹ BBl 2011 4215

Zusammenfassung

In der vorliegenden Stellungnahme tritt der Bundesrat auf die 14 Empfehlungen ein, welche ihm die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) mit ihrem Bericht vom 3. Dezember 2010 betreffend «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen» unterbreitet. Dabei richtet er den Fokus darauf, wie sich der Bundesrat in Zukunft als Kollegium mit Blick auf die von der GPK-S abgegebenen Empfehlungen verhalten will. Im Sinne einer zukunftsgerichteten Herangehensweise übt der Bundesrat Zurückhaltung bezüglich der Kommentierung und Präzisierung der im Bericht der GPK-S angeführten Darstellung der Abläufe und Vorkommnisse. Dies bedeutet nicht, dass der Bundesrat mit der Darstellung der GPK-S vollumfänglich einverstanden ist.

Der Bundesrat dankt der GPK-S für ihre fundierte Analyse. Er ist mit den Zielformulierungen der GPK weitgehend einverstanden und grundsätzlich bereit, die Empfehlungen zu übernehmen.

Abkürzungsverzeichnis

APK	Aussenpolitische Kommissionen des National- und Ständerates
BK	Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
DV	Direktion für Völkerrecht
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
IDEKOF	Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
MG	Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
MND	Militärischer Nachrichtendienst
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
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 des Bundesrates
SR	Systematische Rechtssammlung
VA	Verteidigungsattachés
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSPA	Verordnung vom 3. Mai 2006 über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (SR 513.76)
WIsB	Weisungen des Informatikrats des Bundes vom 27. September 2004 über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung (http://intranet.isb.admin.ch/themen/sicherheit/00150/00836/index.html?lang=de)
ISchV	Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (SR 510.411)

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Ziel der GPK-S war es, im Rahmen des vorgelegten Berichts das Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht zu analysieren. Die GPK-S hat sich dabei auf drei Hauptthemen konzentriert:

1. Führung durch den Bundesrat und Informationsfluss innerhalb des Kollegiums im Zusammenhang mit der Reise des damaligen Bundespräsidenten vom 20. August 2009 nach Libyen und der Unterzeichnung des Abkommens am gleichen Tag;
2. Führung durch den Bundesrat und Informationsfluss innerhalb des Kollegiums im Zusammenhang mit der Planung von Exfiltrationsoperationen;
3. Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den Behörden des Kantons Genf.

Mit Schreiben vom 3. Dezember 2010 hat die GPK-S dem Bundesrat ihren Bericht zukommen lassen und ihn gebeten, bis Ende April 2011 dazu Stellung zu nehmen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Einleitung

Der Bundesrat dankt der GPK-S für die fundierte Analyse der Ereignisse. Aus Sicht des Bundesrates sind die aus der Untersuchung resultierenden 14 Empfehlungen nützliche Orientierungshilfen, um das gute Zusammenwirken innerhalb des Bundesrates, aber auch zwischen den Einheiten der Bundesverwaltung zu konsolidieren. Der Bundesrat bedauert allerdings, dass die GPK nur einzelne ausgewählte Fragen untersucht hat und kein Gesamtbild der Auseinandersetzungen mit Libyen – insbesondere auch die erfolgreiche Diplomatie, die zur Freilassung der beiden festgehaltenen Schweizer geführt hat – präsentiert hat. Der Bundesrat bettet die Empfehlungen in einen grösseren Kontext ein. So berücksichtigt er unter anderem die Massnahmen, welche er aufgrund des Berichts vom 30. Mai 2010 der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA»² und im Rahmen der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010³ bereits getroffen hat.

Im Folgenden geht der Bundesrat auf die einzelnen Empfehlungen ein.

² BBl 2011 3099

³ BBl 2010 7811

Empfehlung 1: Information der Vorsteherin des EDA

Die GPK-S fordert das EDA auf, bei schwierigen Konstellationen im Zusammenhang mit Fragen der diplomatischen Immunität Richtlinien zu erlassen, welche festlegen, in welcher Situation die Vorsteherin oder der Vorsteher des EDA zu welchem Zeitpunkt und durch wen zwingend informiert und/oder konsultiert werden muss, damit sie ihre politische Verantwortung wahrnehmen kann.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der GPK-S, wonach die Vorsteherin des EDA mit den politischen Behörden des Kantons Genf eine politische Diskussion hätte führen sollen, nicht vollumfänglich. Damit wird suggeriert, dass die Behörden des Bundes und des Kantons Genf die Möglichkeit gehabt hätten, in gegenseitiger Absprache Einfluss zu nehmen auf Entscheide, die in der Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden lagen und vollkommen im Einklang standen mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

Allerdings ist sich der Bundesrat bewusst, dass die Vorsteherin des EDA über die Ereignisse in Genf schneller hätte informiert sein sollen. Aus diesem Grund hat das EDA für künftige Fälle interne Richtlinien erlassen, welche in der Hauptsache die bereits heute existierende Praxis in Schriftform wiedergeben:

Allgemeine Bemerkungen

Die Direktion für Völkerrecht (DV) ist innerhalb des EDA zuständig für die Gewährung eines Sonderstatus für Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, und für die Behandlung dieser Personen. Sie befasst sich im Wesentlichen mit Fragen der diplomatischen Vertretungen in Bern, der ständigen Missionen in Genf, der konsularischen Posten in der Schweiz, der internationalen Organisationen, der schweizerischen Vertretungen im Ausland und von deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Aufgabe der DV ist es im Einzelnen auch, Fragen zu prüfen im Zusammenhang mit dem Rechtsstatus von anderen Einrichtungen oder Personen wie Staatsechefs, Mitgliedern einer Regierung, ehemaligen Staatsechefs und Mitgliedern einer Regierung und deren Angehörigen, die offiziell oder privat in die Schweiz reisen, insbesondere bei einer Strafverfolgung oder einer anderen gerichtlichen Verfolgung dieser Personen.

Die DV kann auch von einem ausländischen Staat, einer internationalen Organisation, von Polizei- und Nachrichtendiensten oder einer Justizbehörde um Hilfe ersucht werden. Bevor die DV aber ihre Stellungnahme der ersuchenden Stelle mitteilt, nimmt sie eine erste Beurteilung vor und informiert die Chefin oder den Chef des EDA. In besonders heiklen Fällen wie dem im Folgenden dargestellten wird die Chefin oder der Chef des EDA konsultiert. Je nach Umständen findet diese Information beziehungsweise diese Konsultation äusserst kurzfristig statt.

Information und Konsultation der Chefin oder des Chefs des EDA

a) *Personen mit Vorrechten und Immunitäten, die in der Schweiz arbeiten*

- Die DV prüft folgende Fälle mit besonderer Sorgfalt und nimmt unverzüglich eine erste Beurteilung vor:
 - Eine Person steht unter dem Verdacht der politischen oder wirtschaftlichen Spionagetätigkeit.
 - Die Person hat gegen die Sittlichkeit verstossen (z.B. Vergewaltigung, Pädophilie oder sexuelle Belästigung).
 - Die Person steht unter Verdacht, eine andere schwere Straftat gemäss Strafgesetzbuch begangen zu haben (z.B. vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Geiselnahme).
- Die DV informiert in den erwähnten Fällen die Chefin oder den Chef des EDA mündlich oder schriftlich, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:
 - Es handelt sich um eine hochrangige Person (Botschafter/in, hochrangiger Mitarbeiter oder hochrangige Mitarbeiterin einer internationalen Organisation).
 - Die Person kommt aus einem sensiblen Land.
 - Die Person stammt aus einem wichtigen Land, mit dem die Schweiz sehr enge Beziehungen pflegt.
 - Der Fall ist so gravierend, dass dadurch die bilateralen Beziehungen der Schweiz oder die innenpolitischen Interessen beeinträchtigt werden.
- Die DV konsultiert die Chefin oder den Chef des EDA mündlich oder schriftlich, wenn sie diplomatische Massnahmen gegen eine solche Person beantragt (Gesuch um Aufhebung der Immunität, Rückrufgesuch, Erklärung zur «persona non grata»), weil die betreffende Person Immunität von der Gerichtsbarkeit geniesst, diese Immunität nicht verletzt werden kann und es folglich nicht möglich ist, diese Person zu verhaften oder in anderer Weise gerichtlich zur Rechenschaft zu ziehen.

b) *Personen auf der Durchreise durch die Schweiz, die möglicherweise nach Völkerrecht Vorrechte und Immunitäten geniessen*

- Die DV prüft, ob folgende Personen, die in die Schweiz einreisen, in der Schweiz möglicherweise Vorrechte und Immunitäten geniessen:
 - amtierendes Mitglied einer Regierung oder einer Justizbehörde;
 - ehemaliger Staatschef oder ehemalige Staatschefin und ehemalige Mitglieder einer Regierung;
 - Familienmitglieder eines Staatschefs oder einer Staatschefin;
 - Mitglieder einer Königsfamilie;
 - Beamtinnen und Beamte einer internationalen Organisation mit Sitz im Ausland, die durch die Schweiz reisen;
 - jede andere Person, deren Einreise in die Schweiz erhebliche Auswirkungen auf die bilateralen oder internationalen Beziehungen der Schweiz oder auf die Innenpolitik haben kann.
- In diesen Fällen nimmt die DV eine erste Beurteilung vor mit dem Ziel, die gesetzliche Grundlage für einen allfälligen Sonderstatus und eine allfällige Immunität zu eruieren. Sie stützt sich dabei insbesondere auf:

- die Gründe, warum diese Personen, ob sie nun von Interpol gesucht werden oder nicht, zur Ausübung offizieller Tätigkeiten oder halboffizieller Tätigkeiten (Vortrag auf Einladung einer Vereinigung) oder auch nur privat in die Schweiz kommen oder sich in der Schweiz aufhalten;
- die Funktion, die die betreffende Person in der Vergangenheit innehatte.
- Die DV informiert die Chefin oder den Chef des EDA mündlich oder schriftlich insbesondere, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:
 - Es handelt sich um eine hochrangige Person (z.B. ehemaliger Staatschef, Angehörige eines ehemaligen Staatschefs).
 - Die Person hat eine Vergangenheit, die im Widerspruch steht zu Prinzipien der Menschenwürde.
 - Die Person stammt aus einem sensiblen Land und/oder aus einem Land, das eine andere Rechtsauffassung vertritt.
 - Die Person stammt aus einem wichtigen Land, mit dem die Schweiz sehr enge Beziehungen pflegt.
- Die DV konsultiert die Chefin oder den Chef des EDA mündlich oder schriftlich, wenn es darum geht abzuschätzen, ob es zweckmässig wäre, die Information zum Rechtsstatus, die der ersuchenden Einrichtung weitergegeben wird, mit Empfehlungen oder Massnahmen zu ergänzen.

2.3

Zur Empfehlung 2

Empfehlung 2: Festlegung der Strategie durch den Bundesrat bei grösseren aussenpolitischen Krisen

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, inskünftig bei grösseren aussenpolitischen Krisen als Kollegium die Strategie (Ziele, Mittel und wenn möglich Zeitplan) festzulegen.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Das EDA hat bereits vor einigen Jahren begonnen, seine Kräfte für das auslandbezogene Krisen- und Notfallmanagement zu professionalisieren und auszubauen. Dieser Prozess wird mit verstärkter Intensität vorangetrieben⁴. Die bestehenden Instrumente zur Krisenbewältigung werden ständig überprüft. Angesichts der Häufigkeit der Krisen und Notlagen, denen das EDA manchmal sogar gleichzeitig begegnen muss, hat das EDA beschlossen, ein Krisenmanagementcenter zu schaf-

⁴ Innovative Projekte wurden entwickelt: Schaffung eines Kriseneinsatzpools (KEP), dessen Aufgabe es ist, die Schweizer Vertretungen im Ausland vorübergehend zu verstärken. Er besteht aus 230 Freiwilligen aus den Diensten des EDA. Stärkung der interdepartementalen Zusammenarbeit namentlich im Bereich der Prävention und der Vorsorge, Krisenvorbereitung im Ausland, um die Botschaften in besonders gefährdeten Ländern gezielt zu unterstützen. Im Übrigen überprüft das EDA nach jeder Krise die im Krisenmanagement eingesetzten Instrumente und passt sie an.

fen. Damit sollen seine Möglichkeiten zur Krisenprävention, zur Krisenvorbereitung und zum Krisenmanagement ausgebaut werden. Auf interdepartementaler Ebene wird die Fähigkeit der einzelnen Dienste in den Departementen, in Krisen oder ausserordentlichen Lagen zusammenzuarbeiten (Interoperabilität) und Informationen auszutauschen, verstärkt. Das Frühwarnsystem, die Überwachung der Krisenindikatoren und das Risikomanagement werden ebenfalls konsolidiert.

Wie geartet und wie gravierend eine Krise auch sein mag, die Standardetappen, die zu einem Entscheid führen, sind die Folgenden:

1. Lage- und Krisenanalyse,
2. Festlegung der angestrebten Ziele (z.B. Stabilisierung der Lage oder Lösung des Problems),
3. Erarbeitung von Szenarien zu den möglichen Entwicklungen der Krise,
4. Auslegeordnung und Analyse der in Betracht kommenden Lösungsstrategien,
5. Wahl der strategischen Ausrichtung,
6. Umsetzung der Strategie
7. wenn nötig Anpassung der Strategie an die Entwicklung der Lage.

Überdies wird der Prävention und der Vorsorge besonderes Gewicht beigemessen.

Diese Instrumente werden auch eingesetzt werden, damit der Bundesrat seine Rolle der strategischen Führung besser wahrnehmen kann.

2.4 Zur Empfehlung 3

Empfehlung 3: Übertragung eines Mandates an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten

Die GPK-S empfiehlt dem Bundesrat, bei der Übertragung eines Mandates an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten aus einem Bereich, der bis dahin in der Zuständigkeit eines anderen Departements lag, folgende drei Punkte zu definieren:

- die Aufteilung der Kompetenzen,
- die Modalitäten der Zusammenarbeit und
- die Verstärkung der Unterstützung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten durch die Bezeichnung der zugewiesenen Personen und die Festlegung des Inhalts und der Dauer ihres Mandats.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Er hat die Bundeskanzlei beauftragt, ihm bis Ende 2011 eine Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁵ (RVOV)

⁵ SR 172.010.1

zu unterbreiten, in welcher unter anderem die Übertragung von Mandaten an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten im Rahmen von Geschäften, die in der Zuständigkeit der Departemente liegen, zu regeln ist. Der vom Bundesrat erteilte Auftrag gliedert sich ein in die im Rahmen der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform gemachten Vorschläge zum Ausbau des Bundespräsidiums und in die aufgrund des Berichts der GPK beider Räte zur Finanzkrise angeordneten Massnahmen. Ein enger Konnex besteht insbesondere zur Motion 10.3633 der GPK-S resp. der Motion 10.3394 der GPK-N. Der Bundesrat hat diesen Motionen zugestimmt; sie wurden am 17. Dezember 2010 überwiesen.

Bereits in seiner Stellungnahme⁶ zum Bericht der GPK beider Räte vom 30. Mai 2010 zur Finanzkrise hat sich der Bundesrat in Zusammenhang mit der Beantwortung der erwähnten beiden Motionen (= Motion 4 des GPK-Berichts vom 30. Mai 2010)⁷ bereit erklärt, die Stärkung der Führung des Bundesrates in jenen Fällen zu prüfen, in denen die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident gleichzeitig dem Departement vorsteht, das in einer ausserordentlichen Lage fachlich für ein zentrales Geschäft zuständig ist. In solchen Fällen soll entschieden werden, ob die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident das Sachgeschäft zur Weiterbetreuung an die Stellvertretung abgibt oder ob die Leitung der Bundesratssitzungen zu diesem Geschäft an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Bundesrates übertragen wird. Der Bundesrat hat die Bundeskanzlei beauftragt, diese Wahlmöglichkeit in der RVOV zu verankern.

Quasi als Gegenstück dazu soll in der RVOV nun auch eine Regelung integriert werden für Fälle, in denen es sich als sinnvoll und notwendig erweist, dass der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten im Rahmen eines wichtigen Geschäfts, das im Zuständigkeitsbereich eines der anderen sechs Departemente liegt, ein Mandat übertragen wird.

Davon werden nicht nur Geschäfte betroffen sein, die einen Bezug zum Ausland aufweisen. Diese Regelung soll vielmehr generell formuliert werden. Sie soll insbesondere ausdrücklich festhalten, dass der Bundesrat über die Erteilung von solchen Mandaten an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten zu entscheiden hat. Ferner sind die Eckpunkte festzuhalten, die in solchen Beschlüssen des Bundesrates aufgeführt werden müssen, in erster Linie: Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem federführenden Departement und der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten, die Modalitäten der Zusammenarbeit sowie die Zuweisung von Sachverständigen aus dem federführenden Departement an die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten zur Unterstützung für die Dauer des festgelegten Mandates.

⁶ BBl 2011 3459

⁷ Wortlaut der Motion 4: «Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der laufenden Regierungsreform konkrete Massnahmen zu beschliessen bzw. vorzuschlagen, damit er bei wichtigen Geschäften eine effektive Führung wahrnehmen kann, die im Einklang mit seiner Gesamtverantwortung als Kollegial- und oberste Exekutivbehörde steht.»

Empfehlung 4: Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes:
Prüfung der Differenzen zwischen den Rechtsgutachten

Die GPK-S empfiehlt dem Bundesrat, in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonalregierungen die Differenzen zwischen den vorliegenden Rechtsgutachten zu prüfen und einen Bericht zuhanden der APK auszuarbeiten. Dieser Bericht soll insbesondere abklären, ob die bestehenden Gesetzesgrundlagen zu präzisieren sind, und gegebenenfalls die notwendigen Änderungen vorschlagen. Der Handlungsfähigkeit des Bundes in ausserordentlichen Situationen muss Rechnung getragen werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung 4 der GPK-S hat der Bundesrat das EJPD und das EDA am 15. Dezember 2010 beauftragt, ihm bis Ende Juni 2011 einen in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ausgearbeiteten Bericht zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates (APK) zu unterbreiten.

Bereits durchgeführte Arbeiten

Anlässlich der Sitzung der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen IDEKOF vom 26. Januar 2011 informierten die Vertreter der betroffenen Departemente die anwesende Kantonsvertreterin über die bevorstehenden Arbeiten und stellten eine baldige Kontaktaufnahme mit der KdK zwecks Besprechung des weiteren Vorgehens in Aussicht.

Am 17. Februar 2011 fand auf Initiative der Bundesbehörden ein Treffen mit der KdK statt zur Besprechung der Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlung der GPK-S bzw. des Auftrags des Bundesrates. Diskutiert wurden einerseits der zeitliche Ablauf der Arbeiten, andererseits auch die Frage, welche inhaltlichen Aspekte im Bericht des Bundesrates zuhanden der APK zu behandeln sein werden.

Von Seiten der KdK scheint keine zeitliche Dringlichkeit zur Umsetzung der Empfehlung 4 zu bestehen. Auf Wunsch der KdK ist das Thema im Übrigen auch für den Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 traktandiert worden.

Weiteres Vorgehen

Nach eingehender Diskussion sowohl der zeitlichen Aspekte als auch inhaltlicher Fragen wurde gemeinsam folgendes weitere Vorgehen beschlossen:

In Erfüllung der Empfehlung der GPK-S sollte der Bericht des Bundesrats zuhanden der APK die folgenden Fragen 1 bis 3a vertieft behandeln.

1. Gibt es Mängel im Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Aussenpolitik, die sich insbesondere am Beispiel des Vertragschlusses mit Libyen gezeigt haben?
2. Falls ja, welche Massnahmen sind zu treffen, um die Mitwirkung der Kantone zu optimieren, insbesondere in dringlichen Fällen?
3. a) Gibt es unterschiedliche Auffassungen betreffend Umfang der aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes de lege lata?

- b) Falls ja, besteht legislatorischer Handlungsbedarf auf Verfassungs- oder Gesetzesebene?

Allfällige weiter führende Diskussionen (Fragenkomplex 3b) würden ein erweitertes Mandat des Bundesrates (in Form eines Bundesratsbeschlusses) zur Überprüfung der generellen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Aussenpolitik erforderlich machen.

Die beteiligten Bundesstellen werden dem Bundesrat in Zusammenarbeit mit der KdK einen Berichtsentwurf zu den oben skizzierten Fragenkomplexen unterbreiten.

2.6 Zur Empfehlung 5

Empfehlung 5: Vereinbarung zu den Modalitäten der Zusammenarbeit im Krisenfall

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, zusammen mit den Behörden des Kantons Genf zu prüfen, ob es zweckmässig sei, die Modalitäten der Zusammenarbeit, der Kommunikation und der Entscheidungsfindung sowie die zuständigen Ansprechpartner (Personen oder Organe) im Falle einer Krise in einer Vereinbarung zu definieren. Die Rückverfolgbarkeit der übermittelten Informationen sollte ebenfalls Gegenstand einer solchen Vereinbarung sein.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden. Er schlägt vor, dass die «ständige gemischte Arbeitsgruppe Bund – Kanton Genf» ihren Wirkungskreis ausdehnt und nicht mehr nur Fragen behandelt, die mit dem internationalen Genf zusammenhängen, sondern auch aktuelle Fragen zur Aussenpolitik, die den Kanton Genf und den Bund betreffen.

Der föderalistische Dialog auferlegt Bund und Kantonen die Pflicht, sich gegenseitig innert nützlicher Frist zu konsultieren und zu informieren. Das EDA ist daran, neue Verfahren zu erarbeiten, damit sich der föderalistische Austausch mit den Kantonen auf operationeller Ebene verbessert. Eine Vereinbarung kann in diesem Zusammenhang hilfreich sein, wenn es darum geht, die Mittel und Wege für die Zusammenarbeit Bund–Kantone noch besser zu umreissen. Dies umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner mit der Zeit wechseln können.

Die gegenwärtige Art der Zusammenarbeit – das heisst: kantonale Behörde und Schweizer Mission bei den Internationalen Organisationen in Genf; Schweizer Mission und DV; DV und weitere betroffene Dienststellen und allenfalls politische Behörden – funktioniert relativ gut. Aber auch hier gibt es ein Verbesserungspotenzial. Eine konkrete Massnahme wurde bereits getroffen. So wurde die ständige gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kanton Genf in den Informationsaustausch und in die Diskussion über die zu erwägenden Optionen einbezogen. Dieser Weg soll fortgesetzt werden. Die ständige gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kanton Genf soll beauftragt werden, aktuelle aussenpolitische Fragen systematisch zu behandeln.

Empfehlung 6: Unabdingbare Voraussetzungen für eine effektive Führung durch den Bundesrat bei wichtigen Geschäften

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass in Zukunft die drei folgenden unabdingbaren Voraussetzungen erfüllt sind, damit er bei wichtigen Geschäften eine effektive Führung als Kollegium wahrnehmen kann:

- korrekte und ausreichende Information durch das oder die betroffene(n) Departement(e);
- formelle Beschlüsse zu Fragen wie etwa zur vollständigen oder teilweisen Übertragung eines Dossiers, zum Inhalt eines Mandats sowie dessen Dauer;
- formelle Beschlüsse zur Kompetenzverteilung und zu den Modalitäten der Zusammenarbeit, wenn mehrere Departemente in die Handhabung eines Dossiers involviert sind.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Er hat die Bundeskanzlei mit der Umsetzung der Empfehlung 6, zweites und drittes Lemma, auf Stufe RVOV im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung 3 beauftragt (vgl. Ziff. 2.4 hiervor). Die Frage der Möglichkeiten zur Regelung der Informationspflicht (Empfehlung 6, erstes Lemma) soll ebenfalls im Rahmen der laufenden RVOV-Revision geprüft werden.

Bereits im Rahmen der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform hat der Bundesrat die Verankerung einer Informationspflicht der Bundesratsmitglieder sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundesratskollegium auf Gesetzesstufe im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁸ (RVOG) vorgeschlagen. Nach dieser vorgeschlagenen Regelung soll der Bundesrat zudem ein einzelnes seiner Mitglieder wie auch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler unter Fristansetzung zur Herausgabe von Informationen verpflichten können. Damit ist die Empfehlung 6, erstes Lemma, im Grundsatz bereits erfüllt. Ausserdem wird in der Praxis die Pflicht zur gegenseitigen Information mit der Einführung der neuen Protokollierung seit Anfang 2011 bereits umgesetzt und gefördert.

Das Parlament hat – im Rahmen der erwähnten Zusatzbotschaft zur Regierungsreform – noch nicht über die Vorschläge des Bundesrates beraten. Da aus heutiger Sicht unklar ist, ob das Parlament den Vorschlägen des Bundesrates zur Änderung der RVOG zustimmen wird, wird der Bundesrat bereits in diesem Jahr prüfen, ob auf Verordnungsstufe (RVOV) Bestimmungen zu erlassen sind, die Einzelheiten der Ausübung der Informationspflicht regeln.

2.8

Zur Empfehlung 7

Empfehlung 7: Ausschuss des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, anlässlich der für Anfang 2011 geplanten Überprüfung der bundesrätlichen Ausschüsse den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten beizubehalten, seine Zusammensetzung und sein Mandat klar zu definieren.

Am 17. Dezember 2010 hat der Bundesrat über die Neuordnung der Ausschüsse des Bundesrates entschieden. Gestützt darauf existieren seit 1. Januar 2011 die folgenden permanenten Ausschüsse:

1. Auswärtige Angelegenheiten + Europapolitik (Vorsitz: EDA)
2. Wirtschaft (Vorsitz: EVD)
3. Internationale Finanz- und Steuerfragen (Vorsitz: EFD)
4. Bildung und Forschung (Vorsitz: EVD bzw. EDI, jährlich alternierend)
5. Sicherheit (Vorsitz: VBS)
6. Migration und Integration (Vorsitz: EJPD)
7. Soziale Sicherheit und Gesundheit (Vorsitz: EDI)
8. Infrastruktur (Vorsitz: UVEK)
9. Energie und Umwelt (Vorsitz: UVEK)

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten wurde also, wie von der GPK-S empfohlen, beibehalten. Das Mandat dieses Ausschusses wurde dem Bundesrat am 23. Februar 2011 zur Kenntnis gebracht. Um eine einheitliche Handhabung für alle Ausschüsse zu gewährleisten, wurden auch die Mandate der übrigen Ausschüsse dem Bundesrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

2.9

Zur Empfehlung 8

Empfehlung 8: Informationsflüsse zwischen den Mitgliedern eines departementsübergreifenden Krisenorgans und ihren jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit in Zukunft bei allen departementsübergreifenden Krisenorganen die Informationsflüsse zwischen ihren Mitgliedern und deren jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern von Anfang an geregelt sind.

Der Bundesrat ist mit dieser Empfehlung einverstanden.

Bereits in seiner Stellungnahme⁹ zum Bericht der GPK beider Räte vom 30. Mai 2010 zur Finanzkrise hat sich der Bundesrat in Zusammenhang mit der dortigen Empfehlung 1 bereit erklärt, auf der Basis eines Konzepts für ein gesamtpolitisches Krisenmanagement Bund über die Zuteilung von Aufgaben und Ressourcen zu entscheiden. Die BK wurde beauftragt, unter Einbezug der interessierten Departemente (insbesondere des VBS und des EFD) ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten.

Der Bundesrat hat die Bundeskanzlei beauftragt, die Empfehlung 8 der GPK-S in das oben erwähnte Konzept «Gesamtpolitisches Krisenmanagement Bund» einzu beziehen und Vorschläge betr. (direkter) Information der jeweiligen Vorsteherinnen und Vorsteher der im interdepartementalen Krisenorgan vertretenen Departemente zu machen.

2.10 Zu den Empfehlungen 9 und 10

Empfehlung 9: Abgrenzung zwischen Einsätzen nach der VSPA und den Zuständigkeiten des militärischen sowie des zivilen Nachrichtendienstes

Die GPDel empfiehlt dem Bundesrat, aufgrund einer Auslegeordnung gegebenenfalls die Abgrenzung zwischen Einsätzen nach der VSPA und den Zuständigkeiten des militärischen sowie des zivilen Nachrichtendienstes vorzunehmen und im Bedarfsfall die Rechtsgrundlagen zu klären.

Empfehlung 10: Überprüfung des Einbezugs und der Rolle des Bundesrats, so wie in der VSPA definiert

Ebenfalls prüfen sollte der Bundesrat, ob sein Einbezug und seine Rolle, wie sie heute in der VSPA definiert sind, auch tatsächlich zweckmässig geregelt sind. Es stellt sich die Frage, ob es nicht auch Sache des Bundesrats wäre, über die Auslösung wie die Beendigung des Einsatzes zu befinden.

Aufgrund des engen inhaltlichen Konnexes werden diese beiden Empfehlungen gemeinsam behandelt.

Entsprechend der Empfehlung der GPK wird sich der Bundesrat inskünftig bei Entscheiden gemäss der Verordnung vom 3. Mai 2006¹⁰ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA) nach den in der folgenden Tabelle dargestellten Verfahren richten.

⁹ BBl 2011 3459

¹⁰ SR 513.76

Verfahrensschritte

Ereignis, das Anlass geben könnte, Angehörige der Armee im Rahmen der VSPA einzusetzen (z.B. Schutz einer Schweizer Vertretung, Rettung und Rückführung von Personen im Ausland, Erkundung, Nachrichtenbeschaffung).

Planungsphase

Tätigkeit	Akteure	Bemerkungen
– Problemerkfassung – Lagebeurteilung – Entschlussfassung (Einsatz-/Operationsplan)¹¹ In der Schweiz	EDA und VBS und allenfalls weitere betroffene Departemente	Diese Vorbereitungshandlungen in der Schweiz entfalten keine Drittwirkung und bedürfen keiner formellen Genehmigung nach Militärgesetz. Mündliche Orientierung des Bundesrats, wenn aussenpolitische Interessen dies erfordern oder wenn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz betroffen sein könnte.
Erkundung, Nachrichtenbeschaffung Im Ausland	Zivilpersonen (z.B. Personal aus EDA, EJPd, MND, NDB) Angehörige der Armee (z.B. aus MND, AAD 10, MP Spez Det)	Diese Tätigkeiten bedürfen keiner formellen Genehmigung nach Militärgesetz. Mündliche Orientierung des Bundesrats, wenn aussenpolitische Interessen dies erfordern oder wenn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz betroffen sein könnte. Einsatz der Armee, Antrag an den Bundesrat, Anordnung Assistenzdienst – selbst dann, wenn der Einsatz in Zivilkleidung, unbewaffnet oder mit Diplomatenpass durchgeführt wird.

Wenn die Planungsergebnisse zum Schluss führen, dass der Einsatz angemessen, machbar und tragbar ist, kann sich das betroffene Departement entschliessen, dem Bundesrat ein Gesuch nach Artikel 3 VSPA zu stellen.

Gesuchphase

Tätigkeit	Akteure	Bemerkungen
Antrag an den Bundesrat (evtl. Doppelantrag).	EDA und VBS und allenfalls weitere betroffene Departemente	Vorberatung im Sicherheitsausschuss des Bundesrates
<i>Bundesratsbeschluss</i> Anordnung Assistenzdienst für die eingesetzte Truppe, Auftrag für den Einsatz erteilen und zuständiges Departement bestimmen.	Bundesrat	Art. 4 und 5 VSPA

¹¹ Einsatz-/Operationsplan: Darstellung der detaillierten Absicht mit den folgenden Elementen: Hauptplan (beschreibt die Aktion), Unterstützungspläne (beschreiben besondere Aspekte), Aktionspläne/Pläne verbundener Aufgaben (z.B. vorbehaltene Entschlüsse).

Einsatzphase

Tätigkeit	Akteure	Bemerkungen
Einsatz-/Operationsbefehl ¹² des Chefs der Armee genehmigen, Auslösung und Beendigung des Einsatzes.	Das für den Einsatz zuständige Departement	Art. 5 Abs. 2 VSPA
Einsatzverantwortung	Das für den Einsatz zuständige Departement	Art. 71 Abs. 1 und 3 des Militär-gesetzes vom 3. Feb. 1995 ¹³ (MG)
Führungsverantwortung	Truppenkommandant	
Information der Präsidenten der SiK und APK.	Das für den Einsatz zuständige Departement	Art. 6 VSPA

Es ist selbstverständlich und braucht nicht speziell geregelt zu werden, dass das für den Einsatz zuständige Departement den Sicherheitsausschuss des Bundesrates und den Bundesrat regelmässig über den Verlauf des Einsatzes orientiert. Soweit in der Vergangenheit noch Unklarheiten bestanden haben, werden diese mit der vorliegenden Stellungnahme ausgeräumt.

Wenn ein Einsatz ausschliesslich mit zivilen Angestellten des Bundes oder der Kantone (z.B. Angehörige der Polizei) durchgeführt wird, so sind die Bestimmungen der VSPA nicht anwendbar.

Fallbeispiele

*Vorbereitungsmassnahmen ausserhalb einer Krise im Ausland
(z.B. bei einer Schweizer Vertretung, bei Olympischen Spielen)*

Tätigkeiten	Rechtliche Beurteilung	Information/Genehmigung Departementschef/Bundesrat
Erkundung/Absprachen sowie Beratung/Ausbildung des Bundespersonals im Einsatzgebiet (zivil, unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Verwaltungstätigkeit keine Drittwirkung	Information Bundesrat

¹² Einsatz-/Operationsbefehl: Befehl eines militärischen Kommandanten an unterstellte Kommandanten zum Zwecke der Koordination der Durchführung einer Aktion.

¹³ SR 510.10

Schutz von Personen im Ausland (z.B. Botschaftspersonal) sowie von besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland (z.B. Schweizer Vertretung)

Tätigkeiten	Rechtliche Beurteilung	Information/Genehmigung Bundesrat/Parlament
Absprachen im Inland oder Ausland (ausserhalb des Einsatzgebietes, zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Verwaltungstätigkeit keine Drittwirkung	Information Bundesrat
Erkundung/Absprachen im Einsatzgebiet (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Drittwirkung möglich Assistenzdienst (Art. 69 ff. MG)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament ¹⁴
Einsatz inkl. Koordinations- und Beratungsmassnahmen (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Assistenzdienst (Art. 69 ff. MG)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament

Rettung und Rückführung von Personen im Ausland (z.B. Schweizer Bürger, Bundespersonal)

Tätigkeiten	Rechtliche Beurteilung	Information/Genehmigung Departementschef/Bundesrat
Planung/Absprachen in der Schweiz oder im Ausland (ausserhalb des Einsatzgebietes, zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Verwaltungstätigkeit keine Drittwirkung	Information Bundesrat
Erkundung/Absprachen im Einsatzgebiet (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Assistenzdienst (Art. 69 ff. MG)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament
Einsatz (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Dipl.-Pass)	Assistenzdienst (Art. 69 ff. MG)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament

¹⁴ Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet der Bundesrat Bericht (Art. 70 Abs. 2 MG).

Befreiung von Personen aus Geiselhaft im Ausland (de lege ferenda)¹⁵

Tätigkeiten	Rechtliche Beurteilung	Information/Genehmigung Departementschef/Bundesrat
Erkundung/Absprachen im In- oder Ausland (ausserhalb des Einsatzgebietes, zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Verwaltungstätigkeit keine Drittwirkung	Information Bundesrat
Erkundung/Absprachen im Einsatzgebiet (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Assistenzdienst (neue MG-Bestimmung)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament
Einsatz (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Dipl.-Pass)	Assistenzdienst (neue MG-Bestimmung)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament

Wahrnehmung von Polizeiaufgaben im Ausland (de lege ferenda)¹⁶ (z.B. ATALANTA)

Tätigkeiten	Rechtliche Beurteilung	Information/Genehmigung Departementschef/Bundesrat
Erkundung/Absprachen im In- oder Ausland (ausserhalb des Einsatzgebietes, zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Verwaltungstätigkeit keine Drittwirkung	Information Bundesrat
Erkundung/Absprachen im Einsatzgebiet (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Diplomatenpass)	Assistenzdienst (neue MG-Bestimmung)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament
Einsatz (zivil oder Uniform, bewaffnet oder unbewaffnet, evtl. Dipl.-Pass)	Assistenzdienst (neue MG-Bestimmung)	Genehmigung durch Bundesrat bzw. Parlament

Schon in der Vorbereitungsphase/Planungsphase ist die Operation zwischen Armee und andern beteiligten Bundesstellen, z.B. dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), der Krisenmanagementorganisation des EDA, dem Bundesamt für Polizei oder dem Sonderstab Geiselnahme des EJPD zu koordinieren.

Alle Operationen – von der Planung bis zum Einsatz – sollten im Sicherheitsausschuss des Bundesrates behandelt werden, wenn aussenpolitische Interessen dies erfordern oder wenn die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz betroffen sein könnte.

¹⁵ Vgl. Botschaft vom 24.10.2001, BBl **2002** 858; AB **2002** S 122, N 845

¹⁶ Vgl. Botschaft vom 22.4.2009, BBl **2009** 4535

Empfehlung 11: Überprüfung der Rolle, der Bedeutung und der Aufgabe des SiA

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.

Der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) wurde Ende 1999 geschaffen und hat heute seine Grundlage in der Verordnung vom 24. Oktober 2007¹⁷ über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats. Der SiA ist ein vorberatendes Organ des Bundesrats ohne Entscheidungsbefugnisse. Er tagt regelmässig und behandelt in der Regel Routinegeschäfte. Neben dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates sind weitere Organe der sicherheitspolitischen Führung zu berücksichtigen, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Sicherheitsausschuss stehen: Die Lenkungsgruppe Sicherheit ist in der gleichen Verordnung wie der SiA geregelt und führt in der Regel monatlich Sitzungen durch. Der SiA und die Lenkungsgruppe Sicherheit werden vom Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats (Stab SiA) unterstützt. Dieser ging aus der nachrichtendienstlichen Koordinationsstelle des Bundes, bestehend aus dem Nachrichtenkoordinator, dem Lage- und Früherkennungsbüro und dem Sekretariat, hervor. Die Aufgabe des Stabs SiA beschränkt sich nicht auf reine Sekretariatsfunktionen; er leitet z.B. auch die Erarbeitung von Vorsorgeplanungen. Diese Organisation konnte die hohen Erwartungen, die mit ihrer Bildung verknüpft waren, nicht erfüllen. Sie soll deshalb so verschlankt werden, dass sie sich in die übrigen Strukturen integrieren und sich für ihre Arbeit auf diese abstützen kann.

Sicherheitsausschuss des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 17. Dezember 2010 entschieden, dass der Sicherheitsausschuss ab dem 1. Januar 2011 wie folgt zusammengesetzt sein soll: Chef VBS (Vorsitz), Chefin EJPD und Chef EVD. Am 4. März hat er weitere Entscheidungen getroffen: Er tritt mindestens zweimal pro Jahr zusammen und kann zusätzlich auf Initiative des Vorsitzenden oder auf Antrag eines anderen Mitgliedes einberufen werden. Er berät sicherheitspolitische Geschäfte des Bundesrats vor. Zu den voraussehbaren und planbaren Geschäften in diesem Bereich gehören solche des Nachrichtendienstes des Bundes, z.B. dessen Grundauftrag. Das Sekretariat des SiA wird vom Generalsekretariat VBS übernommen. Zur Sicherstellung und Koordination der Information soll der Bundesratssprecher an den Sitzungen des SiA teilnehmen.

Lenkungsgruppe Sicherheit

Der Bundesrat hat ebenfalls entschieden, die Lenkungsgruppe Sicherheit aufzulösen und durch eine Kerngruppe Sicherheit zu ersetzen, die aus dem Staatssekretär EDA, dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes und dem Direktor des Bundesamtes für Polizei bestehen soll. Nach Bedarf kann der Teilnehmerkreis erweitert werden. Diese Kerngruppe soll sich regelmässig treffen, die sicherheitspolitische

¹⁷ SR 120.71

Situation analysieren und gegebenenfalls dem SiA und den anderen betroffenen Ausschüssen des Bundesrates Anträge stellen. Das Sekretariat der Kerngruppe wird vom jeweiligen Vorsitzenden übernommen, welcher zwischen den Ämtern rotiert, (mit einer Beschränkung auf die Kernaufgaben eines Sekretariates wie Einladungen zu den Sitzungen und Erstellen des Protokolls).

Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates (Stab SiA)

Der Stab SiA wird bis spätestens Ende 2011 aufgelöst. Seine gegenwärtigen Mitarbeiter sollen dabei unterstützt werden, neue Aufgaben zu finden. Das VBS wird dem Bundesrat zusammen mit einem formellen Antrag zur Aufhebung der erwähnten Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats auch die Aufhebung dieser Stellen bzw. eine Überführung eines Teils dieser Stellen in andere Organisationseinheiten zur Weiterführung einer ähnlichen Funktion beantragen. Die Sekretariatsaufgaben für den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, die bisher vom Stab SiA wahrgenommen wurden, werden – auf ihre Kernelemente reduziert – künftig vom Generalsekretariat VBS wahrgenommen. Vorsorgeplanungen, wie sie bisher vom Stab SiA geleitet wurden, werden auch in Zukunft erstellt werden, unter Federführung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, des Departementsbereichs Verteidigung oder des Nachrichtendienstes des Bundes.

Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz

Sicherheitspolitische Geschäfte, die nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone relevant sind, werden zusammen mit Vertretern der kantonalen Konferenzen und der Partnerorganisationen im Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz behandelt: in der politischen Plattform, im Steuerungsausschuss und in Arbeits- und Fachgruppen. Der Bundesrat hat am 19. Januar 2011 beschlossen, dass das VBS im Einvernehmen mit dem EJPD dem Bundesrat bis Ende 2012 Bericht über die Erfahrungen mit dem Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz erstatten und allfällige Anpassungen der sicherheitspolitischen Krisenorgane vorschlagen wird. Die vom Bundesrat am 4. März 2011 getroffenen Entscheide sind damit insofern kompatibel, als die Lenkungsgruppe Sicherheit und der Stab SiA nicht Teile des Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz sind und bezüglich dieser Gremien bereits basierend auf den bisherigen Erfahrungen Handlungsbedarf besteht.

2.12 Zur Empfehlung 12

Empfehlung 12: Massnahmen zur Gewährleistung der Geheimhaltung auf höchster Stufe innerhalb der Bundesverwaltung

Der Bundesrat wird aufgefordert, in seinem Kompetenzbereich die nötigen Massnahmen zu treffen, um inskünftig die Geheimhaltung auch auf höchster Stufe innerhalb der Bundesverwaltung gewährleisten zu können. Dabei ist auch den technischen Aspekten der den Mitarbeitenden abgegebenen Geräte eine gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden.

Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2009 zur Empfehlung 3 aus dem Bericht der GPDel zum Fall Tinner¹⁸ festgehalten, ist der Bundesrat der Ansicht, dass ihm für die Vorbereitung von Geschäften, die einen interdepartementalen Bezug aufweisen und bei denen die Geheimhaltung sehr wichtig ist, verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen. So besteht die Möglichkeit, Ausschüsse des Bundesrates mit der Vorbereitung der Geschäfte zu betrauen. Weiter bestehen insbesondere im sicherheits- und aussenpolitischen Bereich gut ausgebaute Strukturen, auf die sich der Bundesrat für die Vorbereitung von Geschäften mit grossem Geheimhaltungsinteresse stützen kann. Diese werden laufend überprüft und wenn nötig angepasst.

Was die Gewährleistung der Informationssicherheit anbelangt, ist ausserdem auf folgende Vorgaben hinzuweisen:

Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung (WIsB)¹⁹

Die WIsB regeln die Organisation, das Sicherheitsverfahren und die Netzwerksicherheit. Sie bestimmen die technischen, baulichen, organisatorischen und personellen Anforderungen, definieren die minimalen Sicherheitsanforderungen zum Schutz der Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität und Nachvollziehbarkeit von Informationen und Daten.

Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007²⁰ (ISchV), resp. die damit verbundenen Bearbeitungsweisungen²¹

Die Bearbeitungsweisungen wurden am 18. Januar 2008 von der Koordinationsstelle für den Informationsschutz im Bund, in Zusammenarbeit mit den Informationsschutzbeauftragten der Departemente und der BK, gestützt auf die Artikel 18 Absatz 2 und 20 Absatz 3 Buchstabe a ISchV erlassen. Sie befinden sich derzeit in Überarbeitung.

Mit Entscheiden vom 16. Dezember 2009 und 4. Juni 2010 hat der Bundesrat ausserdem verschiedene Massnahmen zur Erhöhung der Informationssicherheit in der Bundesverwaltung beschlossen.

Obwohl der Bundesrat der Ansicht ist, dass zur Sicherstellung der Geheimhaltung keine grundlegend neuen Massnahmen zu treffen sind, ist er bereit, die Empfehlung 12 zum Anlass zu nehmen, um die folgenden, ergänzenden Massnahmen vorzusehen:

a) Geheimhaltungsmassnahmen für alle Ausschüsse des Bundesrates

Da bei der Bewältigung von Krisen häufig die Ausschüsse des Bundesrates eine tragende Rolle spielen, ist es sinnvoll, spezifische Geheimhaltungsmassnahmen vorzusehen.

Der Bundesrat hat das EFD beauftragt, generelle Geheimhaltungsmassnahmen für alle Ausschüsse des Bundesrates auszuarbeiten und diese dem Bundesrat zur Verabschiedung zu unterbreiten. In der Zwischenzeit hat der Bundesrat auf Antrag des EFD entsprechende Regelungen verabschiedet.

¹⁸ BBl 2009 5063

¹⁹ <http://intranet.isb.admin.ch/themen/sicherheit/00150/00836/index.html?lang=de>

²⁰ SR 510.411

²¹ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/ressources/sicherheit/ischv.html>

b) Prüfung weiterer Massnahmen für die Stufe «Geheim»

In einem zweiten Teil der Empfehlung 12 fordert die GPK-S, dass den technischen Aspekten der den Mitarbeitenden abgegebenen Geräte gebührende Aufmerksamkeit zu schenken sei. Die vorstehend erwähnten Entscheide betreffend Erhöhung der Informationssicherheit betreffen in erster Linie Informationen der Stufe «Vertraulich». Informationen der Stufe «Geheim» sind nur am Rande betroffen, was sich dadurch erklärt, dass ab dieser Stufe technische Geräte nurmehr sehr restriktiv zum Einsatz kommen dürfen. Der Bundesrat hat das EFD dennoch damit beauftragt, abzuklären, ob weiterer Handlungsbedarf betreffend Informationen der Stufe «Geheim» in technischer Hinsicht besteht.

Ausserdem hat er die BK, in Zusammenarbeit mit dem EFD, beauftragt, dem Bundesrat ein Aussprachepapier zu den Möglichkeiten zur IT-unterstützten Kommunikation zwischen den Mitgliedern des Bundesrates bei vertraulichen und geheimen Geschäften zu unterbreiten.

c) Abklärung von Schulungsbedarf

Die Quelle der von der GPDel beschriebenen Probleme liegt nicht allein in der technischen, sondern ebenso in der menschlichen Komponente begründet. Es liegt also nicht in erster Linie an den technischen Möglichkeiten, die den betreffenden Mitarbeitenden zur Verfügung stehen, sondern unter Umständen an der mangelnden Nutzung dieser Möglichkeiten. Eine kontinuierliche Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden auf die Bedürfnisse der Geheimhaltung und den allgemeinen Umgang mit sensiblen Daten und Informationen ist unabdingbar. Im Interesse einer umfassenden Betrachtungsweise sollte dies allerdings nicht nur die höchste Geheimhaltungsstufe betreffen.

Der Bundesrat hat die Departemente und die BK deshalb beauftragt, zu prüfen, ob Handlungsbedarf betreffend Schulung der Mitarbeitenden betreffend Einhaltung der Sicherheitsvorkehrungen, insbesondere zur Sicherstellung der Geheimhaltung von Informationen, auf den vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Geräten besteht.

d) Anpassung der Bearbeitungsvorschriften zum Informationsschutz

Der Bundesrat hat das VBS, in Zusammenarbeit mit der BK, beauftragt, im Rahmen der laufenden Überarbeitung der Bearbeitungsvorschriften zum Informationsschutz zu prüfen, ob weitere Massnahmen vorzusehen sind, um die Geheimhaltung auch auf höchster Stufe innerhalb der Bundesverwaltung zu gewährleisten und den Umgang mit sensiblen Daten in telefonischen Gesprächen mit den zur Verfügung stehenden technischen Instrumenten (Smartphones; iPads etc.) zu regeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vorschriften für Bundesratsgeschäfte von den übrigen Vorschriften abweichen können.

Empfehlung 13: Richtlinien über den Einbezug und die Führung der VA im Falle von aussenpolitischen Krisen

Dem Bundesrat wird empfohlen, den Einbezug und die Führung der VA im Falle von aussenpolitischen Krisen klar zu regeln.

Führung und Unterstellung der Verteidigungsattachés in der normalen Lage

Gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 21. September 2007²² im Zusammenhang mit der Inspektion des Verteidigungsattaché-Dienstes durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats trägt der Chef Internationale Beziehungen Verteidigung die Gesamtverantwortung für die Führung des Verteidigungsattaché-Dienstes. Der Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes ist verantwortlich für die Steuerung und Koordination der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung der Verteidigungsattachés (VA). Der Chef Einsatz Verteidigungsattachés leitet den eigentlichen Einsatz und ist verantwortlich für die administrative und operationelle Führung der Verteidigungsattaché-Posten. Das oberste Beratungs- und Konsultationsorgan des Chefs Internationale Beziehungen Verteidigung für den Verteidigungsattaché-Dienst ist ein Steuerungsausschuss, der vierteljährlich tagt. Dem Steuerungsausschuss gehören an: der Chef Internationale Beziehungen Verteidigung (Vorsitz), der Chef Sicherheitspolitik im Generalsekretariat VBS, der Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes, der Chef des Militärischen Nachrichtendienstes und der Chef Einsatz Verteidigungsattachés. Bei Bedarf können weitere Vertreterinnen und Vertreter beigezogen werden (z.B. aus EDA, EJPD, SECO). Der Steuerungsausschuss behandelt strategische Fragen bezüglich Gesamtkorps, Ausrichtung des Dienstes, Anpassung des Dispositivs und Personalmanagement. Am Einsatzort sind die Verteidigungsattachés dem Missionschef EDA als bevollmächtigtem Vertreter des Bundesrats unterstellt. Der Verteidigungsattaché hat gegenüber dem Missionschef eine Informationspflicht. Der Missionschef hat auch Zugang zur gesamten Berichterstattung seines Verteidigungsattachés.

Richtlinien über den Einbezug und die Führung der Verteidigungsattachés im Falle von aussenpolitischen Krisen

Im Bericht vom 3. Dezember 2010 anerkennt die GPDeI, bezogen auf den Einsatz des VA Kairo während der Krise mit Libyen, dass das Kontaktnetz eines Verteidigungsattachés vor Ort im Falle einer aussenpolitischen Krise der Schweiz zusätzliche Handlungsoptionen eröffnen kann (z.B. Dialog via nachrichtendienstliche Kanäle). Die GPDeI macht aber darauf aufmerksam, dass alle Aktivitäten des Verteidigungsattachés während einer aussenpolitischen Krise zwingend in die gesamte Verhandlungsstrategie eingebettet sein müssen.

Daraus ergeben sich folgende Richtlinien über den Einbezug und die Führung der Verteidigungsattachés im Falle von aussenpolitischen Krisen:

- Der Verteidigungsattaché wird bei aussenpolitischen Krisen dem Missionschef EDA²³ einsatzunterstellt und in den Krisenstab der Mission/Botschaft vor Ort integriert²⁴.
- Der Missionschef/Leiter des Krisenstabes der Botschaft hat fallweise festzulegen, welche Funktion und Aufgaben der Verteidigungsattaché im Krisenstab wahrzunehmen hat.
- Der Verteidigungsattaché unterstützt mit seinen Fachkenntnissen, seinem Wissen im Krisenmanagement und bei Stabsführungsprozessen sowie seinem Kontaktnetz zu den Sicherheitsorganen vor Ort und zur VBS-Zentrale in Bern den Missionschef/Leiter des Krisenstabes der Botschaft in allen Planungs-, Entscheidungsfindungs- und Führungsprozessen der aussenpolitischen Krise.
- Bei einer aussenpolitischen Krise kann der Verteidigungsattaché im Auftrag des Missionschefs/ Leiters des Krisenstabes der Botschaft folgende Aufgaben wahrnehmen: Verbindung zu Verteidigungsministerium, Generalstab, Streitkräften, Stabilisierungskräften der internationalen Staatengemeinschaft, Nachrichtendiensten, VA-Gemeinschaft sowie weiteren Sicherheitsorganen vor Ort. Der Verteidigungsattaché ist verpflichtet, den Missionschef/Leiter des Krisenstabes der Botschaft über alle relevanten Informationen zu informieren, die er über seine Kontakte und Kanäle erhält.
- Der Verteidigungsattaché bleibt auch während einer aussenpolitischen Krise der fachtechnische Ansprechpartner für das VBS bzw. die Nachrichtendienste. Er ist aber verpflichtet, den Missionschef/Leiter des Krisenstabes der Botschaft über alle Aufträge zu informieren, die er von der Zentrale (inkl. Nachrichtendienste) erhält. Der Missionschef/Leiter des Krisenstabes der Botschaft hat die abschliessende Kompetenz, über die Durchführung solcher Aufträge zu entscheiden.
- Wird bei einer aussenpolitischen Krise die Führung nicht mehr durch den Missionschef/Krisenstab der Botschaft vor Ort wahrgenommen, sondern durch eine Task Force des EDA in Bern, wird er dem Leiter dieser Task Force einsatzunterstellt. Die vorgängig aufgeführten Richtlinien behalten sinngemäss ihre Gültigkeit auch bei einer Unterstellung des Verteidigungsattachés unter eine Task Force des EDA in Bern.

²³ In der Regel ist der Missionschef Leiter des Krisenstabes der Botschaft. Er ist der bevollmächtigte Vertreter des Bundesrats vor Ort. In Abwesenheit des Missionschefs ist es sein Stellvertreter (Chargé d’Affaires).

²⁴ Dass dieser Ansatz zielführend ist, zeigen Krisenmanagement-Übungen unter der Leitung der Höheren Kaderausildung der Armee, wie sie seit 2010 mit Teilnehmenden aus dem EDA und den Verteidigungsattachés in Ausbildung durchgeführt werden.

Empfehlung 14: Regelung der Mediation durch Private

Der Bundesrat wird aufgefordert, den Beizug von privaten Mediatoren in ausserpolitischen Krisen klar zu regeln.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden. Diese wird bereits heute weitgehend befolgt. Im vorliegenden Fall ist allerdings zu sagen, dass der Bundespräsident des Jahres 2009 nicht die Dienste eines Mediators oder einer Mediatorin im eigentlichen Sinn in Anspruch genommen hat, sondern eher einer Person, die die Kontakte mit den libyschen Kreisen hätte erleichtern sollen.

Was den Beizug privater Mediatorinnen und Mediatoren bei internationalen Krisen anbelangt, so verfügen die zuständigen Stellen des EDA über die Kapazitäten und den Sachverstand, die notwendig sind, um ein Vorgehen ordentlich zu begleiten. Das EDA wendet systematisch die im Folgenden dargestellten Grundsätze und Verfahren an.

Im Unterschied zur Friedensmediation, in der die Schweiz in den letzten Jahren als Mediatorin zwischen Konfliktparteien vermittelt und dabei beachtliche Erfahrung und Ansehen erworben hat, war die Schweiz im Fall Libyen eine der beiden Konfliktparteien. Dies war ein ausserordentliches Verfahren, da die Schweiz in eigener Sache vor allem eigenes Personal einsetzte. Nur in seltenen Ausnahmefällen wurden bisher externe, private Personen auf Mandatsbasis beigezogen.

Der Erwägung des Beizugs eines Dritten im Falle Libyen, wenn auch nur zur Vermittlung von Kontakten zu libyschen Regierungskreisen, ist also quasi eine doppelte Ausnahme und daher ein seltener Fall für die Schweiz. Die Praxis und die Erfahrungen der Schweiz in Friedensprozessen können deshalb für die Erarbeitung von Richtlinien für den Einsatz von Privatpersonen in Krisen, in welche die Schweiz selbst involviert ist, nur bedingt verwendet werden. Ein allfälliges Coaching oder zumindest eine Überprüfung der Arbeitsmethodologie des privaten Vermittlers durch Expertinnen und Experten des EDA sollte jedoch stattfinden (was in der Libyen-Krise nicht der Fall gewesen ist).

Voraussetzung für den Beizug einer privaten Mediatorin oder eines privaten Mediators

Bevor die Schweiz als Konfliktpartei das Engagement einer Mediatorin oder eines Mediators überhaupt in Betracht zieht, muss geklärt werden, welche Art von Hilfe und Unterstützung sie in der Krise genau will. Für diese Abklärung hat das federführende Departement die betroffenen Stellen und Fachleute der Verwaltung beizuziehen, soweit dies mit dem Vertraulichkeitsprinzip vereinbar ist.

Als Mediatorinnen und Mediatoren kommen in Friedensprozessen wie in Krisen grundsätzlich Staaten, internationale Organisationen, NGOs und Persönlichkeiten wie beispielsweise der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan in Frage. Dabei ist jenen der Vorzug zu geben, die den grössten Mehrwert für die Konfliktparteien haben. Dieser Mehrwert bemisst sich nach verschiedenen Kriterien, insbesondere:

- spezieller, privilegierter Zugang der Mediatorin oder des Mediators zu den beiden Konfliktparteien;
- Erfahrung in der Mediation von ähnlichen Fällen;
- Gewähr für eine professionelle Arbeitsweise, für Neutralität und Unabhängigkeit beziehungsweise Allparteilichkeit;
- politische und kulturelle Sensibilität, spezielle Kenntnisse der beiden Konfliktparteien;
- Vertrauen der Schweiz in die Mediatorin oder den Mediator;
- Akzeptanz der Mediatorin oder des Mediators durch beide Parteien.

Prüfung der Eignung einer privaten Mediatorin oder eines privaten Mediators

Wenn in einer Krise eine Mediatorin oder ein Mediator beigezogen werden soll, so muss die Schweiz als Erstes prüfen, ob ein befreundeter Staat, die EU, UNO oder eine andere internationale Organisation, eine spezialisierte NGO oder eben eine Privatperson den grössten Mehrwert nach den obengenannten Kriterien erbringt.

Sofern die Wahl ausnahmsweise auf eine Privatperson fällt, so muss sie gründlich überprüft werden, namentlich wenn Personen als Mediatorinnen oder Mediatoren agieren sollen, die mit der offiziellen Schweiz bis anhin nicht zusammengearbeitet haben. Eine Ausnahme kann allenfalls gemacht werden, wenn es sich um eine weltweit anerkannte Persönlichkeiten wie Kofi Annan oder eine renommierte Person schweizerischer Nationalität handelt. Diese Prüfung sollte die obengenannten Kriterien sowie folgende zusätzliche Punkte miteinbeziehen:

- Leumund bzw. Einträge im Strafregister, sofern vorhanden;
- Geschäftstätigkeiten, namentlich mit den Konfliktparteien;
- Verlässlichkeit, namentlich auch in der Geheimhaltung.

Vertrag

Vor Erteilung eines Mediationsmandats muss der Bundesrat vom zuständigen Departement informiert werden und das Mandat gutheissen.

Da ein klassisches Mediationsmandat von den involvierten Konfliktparteien gemeinsam erteilt und unterschrieben wird, wird dessen Inhalt von ihnen gemeinsam festgelegt. Dies geschieht in der Regel in der Vorphase der eigentlichen Verhandlungen. Folgender Inhalt sollte im Mandat geregelt werden: Ziel, Aufgaben, Aktivitäten und Umfang (Kompetenzen der Mediatorin/des Mediators), Ort der Verhandlungen, Geheimhaltung sowie Beendigung des Mandats.

Intern sind die Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem Mediator (zuständige Personen in der Verwaltung), Weisungsbefugnisse, Berichterstattung, Ausstiegskriterien etc. festzulegen.

Wenn keine klassische Mediation zum Zuge kommt, wird die Schweiz unilateral der privaten Vermittlerin oder dem privaten Vermittler ein Mandat erteilen. Im schriftlichen Vertrag wird der folgende Inhalt festgehalten:

- Mandat: Ziel, Aufgaben, Aktivitäten und Umfang (Kompetenzen der Vermittlerin oder des Vermittlers) sowie Beendigung bzw. Kriterien für den Ausstieg;

- Modalitäten der Zusammenarbeit (zuständige Personen in der Verwaltung) und Weisungsbefugnisse;
- Entgelt und Versicherung;
- Berichterstattung;
- Geheimhaltung.

