



Personensicherheitsprüfungen der Fachstelle der Bundeskanzlei

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. Oktober 2025

Das Wichtigste in Kürze

Die Personensicherheitsprüfung (PSP) ist ein wesentliches Instrument zum Schutz sensibler Informationen des Bundes vor «Innentäterinnen» bzw. «Innentätern». Sie hat zum Zweck, allfällige von Mitarbeitenden ausgehende Sicherheitsrisiken zu erkennen. Dazu erheben die zuständigen Stellen des Bundes Daten über die zu prüfende Person. In gewissen Fällen befragen sie die Person zudem. Eine PSP ist zwangsläufig mit einem erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der zu prüfenden Personen verbunden. Verschiedentlich wurde kritisiert, dass bei den Befragungen auf unverhältnismässige Weise die Privatsphäre der befragten Personen verletzt werde. Im Sommer 2024 führten zudem die Fälle zweier langjähriger höherer Stabsoffiziere, deren Wiederholungsprüfungen zu ihrem Ausscheiden aus der Armee führten, zu öffentlicher Kritik.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) befasste sich mit der für die Durchführung der PSP zuständigen Fachstelle der Bundeskanzlei. Dabei ging sie anhand der beiden oben genannten Fälle der allgemeinen Frage nach, ob die Prüfungen in recht- und zweckmässiger Weise erfolgen.

Aus Sicht der Kommission sind die Begründungen der Fachstelle, welche zu ihren Risikobeurteilungen führten, nachvollziehbar, sachgerecht und konsistent. Auch bei der Durchführung der Befragungen erkannte die GPK-S keine Anhaltspunkte für ein unverhältnismässiges oder anderes rechtswidriges Vorgehen der Fachstelle in den beiden Fällen. Optimierungsbedarf sieht die Kommission hingegen, wenn bei einer geprüften Person zwar kein Sicherheitsrisiko festgestellt, aber dennoch in dieser Hinsicht problematische Verhaltensweisen erkannt werden. Diesbezüglich sollte aus Sicht der Kommission eine Sensibilisierung der Betroffenen erfolgen.

Weiter hat sich die Kommission mit dem Vorgehen der den geprüften Personen vorgesetzten Stellen befasst, insbesondere auch mit deren Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit. Diese haben in Kenntnis der Empfehlungen der Fachstelle darüber zu entscheiden, ob eine Person angestellt wird bzw. weiterhin in der angestammten Funktion verbleiben kann oder diese verlassen muss. Die GPK-S untersuchte auch diesen Aspekt anhand der beiden Fälle der höheren Stabsoffiziere. Konkret befasste sie sich dabei mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie dem Bundesrat, welcher für die Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit höheren Stabsoffizieren zuständig ist.

Dabei kam die Kommission zum Schluss, dass der Handlungsspielraum der vorgesetzten Stellen zumindest im Fall von höheren Kaderfunktionen in der Praxis stark eingeschränkt ist, nachdem die Fachstelle ein Sicherheitsrisiko festgehalten hat. Ein Entscheid, die Person trotz einer solchen Beurteilung der Fachstelle (weiterhin) zu beschäftigen, ist mit teilweise ausgesprochen hohen politischen Risiken verbunden. Dies führt in der Praxis zu einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass faktisch nicht die gesetzlich dafür vorgesehenen Stellen, sondern die Fachstellen, welche die PSP durchführen, über die (Weiter-) Beschäftigung einer geprüften Person entscheiden. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Stellen ihre jeweiligen gesetzlich vorgesehenen Rollen wahrnehmen. Unterstützend wirken könnte dabei eine für die Bundesverwaltung gel-

tende Vollzugsrichtlinie, welche den Ablauf und die Aufgaben regeln, nachdem eine Fachstelle aufgrund einer PSP ein Sicherheitsrisiko festhält. Die Kommission betont weiter, dass die Behörden auch die privaten Interessen betroffener Personen angemessen wahren müssen und insbesondere vermeiden sollten, dass deren Reputation leidet. Diesbezüglich sieht die Kommission insbesondere Handlungsbedarf bei der öffentlichen Kommunikation.

Schliesslich analysierte die Kommission die Aufsicht über die für die PSP zuständige Fachstelle der Bundeskanzlei. Diese liegt bei den ihr vorgesetzten Stellen, insbesondere also der Bundeskanzlei. Aufgrund der hohen Sensitivität der PSP ist es aus Sicht der Kommission bei der Tätigkeit der Fachstelle besonders wichtig, dass sie angemessen beaufsichtigt wird. Dabei hat die GPK-S festgestellt, dass nicht genügend geklärt ist, wie umfassend die Bundeskanzlei die Fachstelle beaufsichtigen soll; dies vor dem Hintergrund, dass die Fachstelle in ihrer Beurteilung weisungsungebunden ist. Die Kommission empfiehlt deshalb dem Bundesrat, zu konkretisieren, welche Aufsichtsaufgaben die Bundeskanzlei gegenüber der Fachstelle hat. Weiter lädt sie den Bundesrat ein, auf Verordnungsstufe sicherzustellen, dass die Praxis der Fachstellen regelmässig von einer externen Stelle evaluiert wird und die Evaluationsberichte publiziert werden.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu ihren Feststellungen und Empfehlungen bis zum 30. Januar 2026 Stellung zu nehmen.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Gegenstand der Untersuchung	6
1.3 Vorgehen der GPK-S	6
2 Rechtliche Grundlagen	7
2.1 Anwendbare Bestimmungen	7
2.2 Regelung der Zuständigkeiten	8
3 Aufgaben, Organisation und Kennzahlen der Fachstelle PSP der Bundeskanzlei	10
3.1 Aufgaben der Fachstellen PSP	10
3.2 Organisation und Kennzahlen der Fachstelle PSP der Bundeskanzlei	11
4 Durchführung der PSP durch die Fachstelle der Bundeskanzlei	12
4.1 Feststellungen	12
4.1.1 Zur Risikoerklärung	13
4.1.2 Zur Feststellungserklärung	13
4.1.3 Zur Risiko- und zur Feststellungserklärung	13
4.2 Beurteilung der GPK-S	13
4.2.1 Risikoerklärung	13
4.2.2 Feststellungserklärung	14
4.2.3 Fazit	14
5 Vorgehen der entscheidenden Stelle nach Erhalt einer Risiko- oder Feststellungserklärung	15
5.1 Feststellungen	16
5.1.1 Vorgehen des VBS	16
5.1.2 Vorgehen des Bundesrates	18
5.1.3 Öffentliche Kommunikation	18
5.2 Beurteilung der GPK-S	18
5.2.1 Vorgehen des VBS	18
5.2.2 Vorgehen des Bundesrates	23
5.2.3 Öffentliche Kommunikation	24
6 Aufsicht über die Tätigkeit der Fachstelle der Bundeskanzlei	25
6.1 Feststellungen	25
6.2 Beurteilung der GPK-S	26
7 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	28
Abkürzungsverzeichnis	30

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Personensicherheitsprüfung (PSP) dient zur Beurteilung, ob ein Risiko für die Informationssicherheit bestehen könnte, wenn eine Person im Rahmen ihrer Funktion oder eines Auftrags eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt.¹ Zu diesem Zweck werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der zu prüfenden Person, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage und ihre Beziehungen zum Ausland, bearbeitet.²

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) befasste sich erstmals 2008 intensiver mit den PSP der zuständigen Fachstelle des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS); dies im Rahmen ihrer Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee (CdA). Damals zeigte die Kommission verschiedene grundsätzliche Probleme im Zusammenhang mit der PSP auf, so auch die mangelnde Unabhängigkeit im Fall der Prüfung von (künftigen) Kaderpersonen des VBS³. In der Folge wurde eine zusätzliche Fachstelle mit der Durchführung von PSP beauftragt. Diese ist in die Bundeskanzlei (BK) eingegliedert.

Im Juli 2023 bzw. Oktober 2023 hat das VBS je eine PSP zu zwei damaligen höheren Stabsoffizieren eingeleitet. Es handelte sich dabei um Wiederholungen früherer PSP. Solche regelmässigen Wiederholungen sind gesetzlich vorgesehen.⁴ Die PSP wurden von der Fachstelle PSP BK durchgeführt. Im Mai 2024 kam diese zum Schluss, dass von der einen Person ein Sicherheitsrisiko ausgeht. Im Juni 2024 teilte sie dem VBS und der zweiten betroffenen Person mit, dass ihr zur Letzteren nicht genügend Angaben für eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos vorliegen. Kurz darauf wurde die Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit den beiden Stabsoffizieren bekannt. Diese stand gemäss Medienberichten bzw. einer Mitteilung der Gruppe Verteidigung (VBS) im Zusammenhang mit den durchgeführten PSP.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) am 5. Juli 2024, die Funktionsweise der PSP, welche durch die Fachstelle der BK durchgeführt werden, abzuklären.

¹ Artikel 27 Absatz 1 des Informationssicherheitsgesetzes vom 18. Dezember 2020 (ISG; SR 128)

² Art. 27 Abs. 2 ISG

³ Vgl. Bericht der GPK-N vom 28. November 2008 «Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee» (BBl 2009 3425, hier 3471)

⁴ Vgl. für das geltende Recht Artikel 43 ISG (in Kraft seit dem 1. Januar 2024). Bis Ende 2024 war die periodische Wiederholung auf Verordnungsstufe festgehalten (Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfungen [PSPV; AS 2011 1031; in Kraft bis Ende 2023]).

Die Thematik wurde in der Folge auch von Vorstössen aufgenommen.⁵ Darin wurden dem Bundesrat kritische Fragen gestellt sowohl zur Durchführung der PSP als auch zum Entscheidprozess nach erfolgter PSP.

1.2 Gegenstand der Untersuchung

Die Kommission untersuchte die folgenden Fragestellungen:

- Zur Fachstelle PSP BK: Zeigen sich – insbesondere gestützt auf die Beispiele der PSP der oben genannten Stabsoffiziere – Anhaltspunkte dafür, dass die Durchführung der PSP und die (Nicht-)Beurteilung des Sicherheitsrisikos durch die Fachstelle nicht rechtmässig bzw. nicht zweckmässig erfolgt?
- Zum VBS: Zeigen sich – insbesondere gestützt auf die Beispiele der PSP der oben genannten Stabsoffiziere – Anhaltspunkte dafür, dass das VBS im Anschluss an den Erhalt von Erklärungen der Fachstellen PSP nicht rechtmässig bzw. nicht zweckmässig vorgeht, insbesondere auch betreffend Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit?

1.3 Vorgehen der GPK-S

Die GPK-S beauftragte am 5. Juli 2024 ihre Subkommission EJPB/BK⁶ mit der Untersuchung. Diese hat sich im Oktober 2024 von einer Vertretung der BK⁷ über die Aufgaben, die rechtlichen Grundlagen und die Praxis der Fachstelle PSP BK informieren lassen.

Zum besseren Verständnis der allgemeinen Praxis befasste sich die Subkommission mit den genannten Fällen der beiden höheren Stabsoffiziere als konkrete Beispiele. Sie erachtete die Einsichtnahme in die Erklärungen, welche die BK 2024 in diesen Fällen ausgestellt hat, als notwendig, um die Zweckmässigkeit des PSP-Verfahrens sowie des nachfolgenden Entscheidprozesses beurteilen zu können. Um dem Schutz der Privatsphäre gemäss Artikel 13 BV der geprüften Personen gebührend Rechnung zu tragen, haben ausschliesslich der Präsident und der Sekretär der Subkommission Einsicht in die Dokumente genommen.

⁵ Ip. Addor 24.3866 («Personensicherheitsprüfungen. Ein Instrument der Landessicherheit oder ein Vorwand für Säuberungen?»), Ip. Addor 24.3867 («Wer ernennt in diesem Land wirklich die höheren Stabsoffiziere?»), Ip. Walder 24.4084 («Abgang höherer Stabsoffiziere aus der Romandie nach Personensicherheitsprüfungen») und Frage Addor 24.7902 («Personensicherheitsprüfungen: Gehen Sie bitte weiter, es gibt nichts zu sehen ... Wirklich? »)

⁶ Die Subkommission setzte sich zu diesem Zeitpunkt zusammen aus den Ständerätinnen Céline Vara und Heidi Z'graggen sowie den Ständeräten Carlo Sommaruga (Präsident), Josef Dittli und Pirmin Schwander. Anfang Juni 2025 hat Ständerat Fabien Fivaz den Sitz von Céline Vara übernommen.

⁷ Anhörung vom 17. Oktober 2024 von Bundeskanzler Viktor Rossi und der Leiterin der Fachstelle PSP der BK

Zur Klärung des Entscheidprozesses im Nachgang zu einer PSP – wiederum am Beispiel der Fälle der beiden höheren Stabsoffiziere – hörte die Subkommission im Februar 2025 eine Vertretung des VBS als in diesen Fällen zuständiges Departement an.⁸

Im Weiteren holte die Subkommission verschiedene weitere schriftliche Informationen und Unterlagen bei der BK, der Fachstelle PSP BK, dem VBS, dem EFD und dem EPA ein.

Die Subkommission verabschiedete am 21. August 2025 einen Entwurf des vorliegenden Berichts und konsultierte dazu die genannten Verwaltungseinheiten. Die Rückmeldungen aus der Konsultation wurden berücksichtigt.

Die GPK-S verabschiedete am 10. Oktober 2025 den vorliegenden Bericht und beschloss, diesen zu veröffentlichen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zu unterbreiten.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Anwendbare Bestimmungen

Die Personensicherheitsprüfung ist im 3. Kapitel (Personensicherheitsprüfung) des Informationssicherheitsgesetzes vom 18. Dezember 2020⁹ (ISG) sowie in der Verordnung vom 8. November 2023¹⁰ über die Personensicherheitsprüfungen (VPSP) geregelt.¹¹ Zu erwähnen ist weiter das (vom Bundeskanzler genehmigte) Geschäftsreglement der Fachstelle PSP BK vom 3. Januar 2022.¹²

Seitens Personalrecht ist der Artikel 10 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹³ (BPG), welcher die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf Gesetzesstufe regelt, vorliegend relevant, da ein negatives Resultat der PSP zu einer Auflösung der Anstellung führen kann.

In Bezug auf in der Untersuchung ebenfalls betrachtete Fragen der Aufsicht ist Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a BV zu beachten, gemäss welchem die Aufsicht über die Bundesverwaltung dem Bundesrat obliegt. Auf Gesetzesstufe ist auf Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁴ (RVOG) hinzuweisen, wonach der Bundesrat die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt. Die Aufsichtspflichten aller vorgesetzten Stellen in der Verwaltungshierarchie ergeben sich aus den Artikeln 37, 38 und 45 RVOG.

⁸ Anhörung vom 20. Februar 2025 des Chefs der Armee und des stellvertretenden Generalsekretärs und Chefs Ressourcen des VBS

⁹ SR 128

¹⁰ SR 128.31

¹¹ Die Fachstellen PSP führen auch Prüfungen durch, welche sich auf andere Bundesgesetze als das ISG stützen. Diese Prüfungen wurden nicht in die Untersuchung der GPK-S einbezogen.

¹² Abrufbar (nur auf Deutsch) unter www.bk.admin.ch > Über die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Fachstelle Personensicherheitsprüfungen

¹³ SR 172.220.1

¹⁴ SR 172.010

Darüber hinaus sind auch die Verfassungsgrundsätze zu beachten. Zu nennen sind hier insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), der Schutz vor Willkür (Art. 9 BV) und der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV).

Im Bereich der Zuständigkeiten steht Artikel 57 Absatz 1 BV im Vordergrund, wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes sorgen.

2.2 Regelung der Zuständigkeiten

Gesetzlich sind im Zusammenhang mit der PSP folgenden Akteuren Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten zugewiesen:

- Die *verpflichteten Behörden* (u.a. Bundesrat, Bundesversammlung und eidgenössische Gerichte¹⁵) bestimmen für ihren Zuständigkeitsbereich die Funktionen, für deren Ausübung eine PSP notwendig ist.¹⁶ Sie legen zudem fest, welche Stellen für die Einleitung einer PSP («einleitende Stellen») und welche für den Entscheid über die Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit («entscheidende Stellen») zuständig sind.¹⁷
- Die *zu prüfende Person* muss in die Durchführung einer PSP einwilligen, bevor eine solche erfolgen kann. Dies gilt nicht für Stellungspflichtige sowie Angehörige der Armee und des Zivilschutzes. Sie ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.¹⁸ Der geprüften Person wird das rechtliche Gehör gewährt, indem sie zum Entwurf der Erklärung der Fachstelle PSP Stellung nehmen kann.¹⁹ Im Rahmen des Rechtsschutzes kann die geprüfte Person die Prüfungsunterlagen einsehen, die Berichtigung falscher Daten oder die Vernichtung nicht mehr aktueller Daten verlangen und einen Bestreitungsvermerk anbringen lassen.²⁰ Sie kann gegen die Erklärung der Fachstelle PSP Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen.²¹
- Die *einleitenden Stellen* beauftragen die zuständige Fachstelle mit der Durchführung einer PSP.²² Die Fachstellen PSP können von sich aus keine PSP einleiten und durchführen.²³

¹⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 1 ISG

¹⁶ Art. 28 ISG

¹⁷ Art. 31 Abs. 1 ISG

¹⁸ Art. 32 ISG

¹⁹ Art. 39 Abs. 2 ISG (eine Stellungnahme wird nicht eingeholt, wenn aus Sicht der Fachstelle kein Sicherheitsrisiko besteht)

²⁰ Art. 44 Abs. 1 ISG

²¹ Art. 44 Abs. 3 ISG (eine Beschwerde ist nicht möglich, wenn die Fachstelle erklärt hat, dass kein Sicherheitsrisiko vorliegt)

²² Art. 31 Abs. 1 Bst. a ISG

²³ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 22. Februar 2017 zum ISG (BBl 2017 2953, hier 3039)

- Die *Fachstellen PSP* werden vom Bundesrat eingesetzt und sind in ihrer Beurteilung weisungsungebunden.²⁴ Sie führen die PSP durch und beurteilen im Anschluss das Sicherheitsrisiko. Sie stellen das Ergebnis ihrer Beurteilungen in Form einer Erklärung aus²⁵ und teilen diese der geprüften Person und der entscheidenden Stelle schriftlich mit.²⁶ Den Fachstellen PSP kommt eine *empfehlende* Rolle zu.²⁷ Aus dieser Rollenzuweisung ergibt sich, dass sie nicht darüber *entscheiden*, ob eine Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben darf. Sie tragen entsprechend auch keine Verantwortung für diese Entscheide. Vielmehr informieren die Fachstellen die entscheidende Behörde über ein allfälliges Risiko.²⁸ Für weitere Ausführungen zu den Fachstellen vgl. unten Ziffer 3.1.
- Die *entscheidende Stelle* entscheidet nach Kenntnisnahme der Erklärung der Fachstelle PSP, ob die geprüfte Person die sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben darf.²⁹ Sie kann die Ausübung der Tätigkeit mit Auflagen verbinden.³⁰ Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum ISG ausführte, ist mit der Kompetenz, über die Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit zu entscheiden, «zwangsläufig auch die Verantwortung für die Bewältigung eines allfälligen Risikos verbunden. Es handelt sich also grundsätzlich um eine Personalangelegenheit, die den Regeln des Personalrechts untersteht.»³¹
- Die *Departemente* erhalten bei den vom Bundesrat (entscheidende Stelle) in ihrem Zuständigkeitsbereich zu wählenden Personen von der Fachstelle PSP BK die Erklärung.³² Sie bereiten die Personalentscheide des Bundesrates vor und stellen ihm Anträge.³³
- Die eine der beiden Fachstellen ist der *Bundeskanzlei (BK)* zugewiesen.³⁴ Sie ist damit Teil der BK.³⁵ Dieser obliegen somit grundsätzlich die üblichen Aufgaben einer Verwaltungseinheit gegenüber den ihr unterstellten

²⁴ Art. 31 Abs. 2 ISG

²⁵ Art. 39 Abs. 1 ISG

²⁶ Art. 40 Abs. 1 ISG

²⁷ Art. 41 Abs. 1 ISG

²⁸ Art. 40 Abs. 1 ISG; vgl. zum Ganzen auch die Botschaft des Bundesrates (BBl **2017** 2953, hier 3048)

²⁹ Art. 41 Abs. 2 ISG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 Bst. b ISG

³⁰ Art. 41 Abs. 3 ISG

³¹ BBl **2017** 2953, hier 3040. Aus diesem Grund hatte die GPK-N bei der parlamentarischen Beratung des ISG empfohlen, die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung, wonach die vorgesetzte Stelle «gestützt auf die Erklärung» der Fachstelle entscheidet, zu ändern zu «nach Kenntnisnahme der Erklärung» (Brief der GPK-N an die SiK vom 4. Juli 2017; nicht publiziert). Die Räte sind dieser Empfehlung gefolgt (Art. 41 Abs. 2 ISG). Damit soll der Eindruck verhindert werden, dass die PSP das einzige Kriterium für den Entscheid ist.

³² Art. 40 Abs. 2 ISG

³³ Art. 177 Abs. 2 BV

³⁴ Art. 16 Abs. 1 Bst. b VPSP

³⁵ Vgl. Art. 3 des Geschäftsreglements der Fachstelle PSP BK

Dienststellen und Mitarbeitenden, so u.a. auch die Aufsicht über die Fachstelle.³⁶

- Der *Bundesrat* ist die entscheidende Stelle, wenn er für die Wahl oder die Übertragung eines Amtes oder einer Funktion zuständig ist.³⁷ Zudem ist der Bundesrat zuständig für den Erlass von Ausführungsbestimmungen, so u.a. auch für die Regelung des Verfahrens der PSP und der Organisation der Fachstellen PSP.³⁸ Im Weiteren übt er die ständige und systematische Aufsicht über die oben genannten Behörden aus.³⁹ Die Aufsichtsfunktion ist jedoch nicht ausschliesslich beim Bundesrat angesiedelt. Vielmehr ist die Beaufsichtigung nachgeordneter Einheiten eine gesetzliche Aufgabe aller vorgesetzten Stellen in der Verwaltungshierarchie.⁴⁰

3 **Aufgaben, Organisation und Kennzahlen der Fachstelle PSP der Bundeskanzlei**

3.1 **Aufgaben der Fachstellen PSP**

Auf Gesuch einer einleitenden Stelle führt die jeweils zuständige Fachstelle eine PSP durch und beurteilt gestützt auf die erhobenen Informationen das Sicherheitsrisiko der geprüften Personen.⁴¹ Gemäss Artikel 27 Absatz 1 ISG dient eine PSP zur Beurteilung, ob ein Risiko für die Informationssicherheit bestehen könnte, wenn eine Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt. Ein Sicherheitsrisiko besteht, wenn aufgrund der von der Fachstelle PSP erhobenen Daten «konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die geprüfte Person die sicherheitsempfindliche Tätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit vorschriftswidrig oder unsachgemäss ausüben wird».⁴²

Zum Zweck der PSP dürfen die Fachstellen PSP sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der zu prüfenden Person, insbesondere auch über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, in ihre Prüfung einbeziehen.⁴³ Der Bundesrat hat festgelegt, welche Daten die Fachstellen PSP erheben und bearbeiten dürfen.⁴⁴ Bei erweiterten PSP gemäss Artikel 30 Buchstabe b ISG⁴⁵ dürfen durch Befragung der zu prüfenden Person «sämtliche Daten» erhoben werden.⁴⁶

³⁶ Gleiches gilt für das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS), welchem der Bundesrat die zweite Fachstelle PSP zugewiesen hat (Art. 16 Abs. 2 VPSP). Die GPK-S beschränkte sich bei ihrer Untersuchung aber auf die Fachstelle der BK.

³⁷ Art. 15 Abs. 2 VPSP

³⁸ Vgl. Art. 48 Bst. a und b ISG

³⁹ Art. 8 Abs. 3 RVOG

⁴⁰ Vgl. Art. 37, 38 und 45 RVOG

⁴¹ Art. 31 Abs. 2 und Art. 38 ISG

⁴² Art. 38 Abs. 1 ISG

⁴³ Art. 27 Abs. 2 ISG

⁴⁴ Anhang 7 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 VPSP

⁴⁵ Artikel 30 ISG unterscheidet zwischen der «Grundsicherheitsprüfung» (Bst. a) und der «erweiterten Personensicherheitsprüfung» (Bst. b). Erstere wird durchgeführt bei Tätigkeiten, bei welchen Interessen der Schweiz «erheblich», Letztere bei Tätigkeiten, bei welchen Interessen der Schweiz «schwerwiegend beeinträchtigt werden können».

⁴⁶ Anhang 7 Ziff. 2 Bst. d VPSP

Die Fachstellen halten das Ergebnis ihrer Beurteilungen jeweils in einer Erklärung fest. Möglich sind folgende Erklärungen:⁴⁷

- Sicherheitserklärung: Es besteht kein Sicherheitsrisiko.
- Sicherheitserklärung mit Vorbehalt: Es besteht ein Sicherheitsrisiko, das mit Auflagen auf ein tragbares Mass reduziert werden kann. Die Fachstelle PSP empfiehlt entsprechende Auflagen.
- Risikoerklärung: Es besteht ein Sicherheitsrisiko.
- Feststellungserklärung: Für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos sind nicht genügend Daten über einen hinreichenden Zeitraum vorhanden.

Die Erklärung hat gemäss den einschlägigen rechtlichen Grundlagen empfehlenden Charakter⁴⁸ und wird anschliessend der geprüften Person und der entscheidenden Stelle mitgeteilt.⁴⁹

3.2 Organisation und Kennzahlen der Fachstelle PSP der Bundeskanzlei

Die Fachstelle PSP BK ist zuständig für die PSP von Personen des obersten Kaders der Bundesverwaltung. Zu diesem gehören insbesondere

- Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren sowie Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente;⁵⁰
- deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;⁵¹
- Missionschefinnen und Missionschefs;⁵² und
- höhere Stabsoffiziere (Brigadier, Divisionär, Korpskommandant).⁵³

Nicht zuständig ist sie für PSP bei Funktionen innerhalb der BK.

Die Fachstelle der BK ist auch zuständig für die PSP von Angestellten des Staatssekretariats für Sicherheitspolitik (SEPOS).⁵⁴ Grund dafür ist, dass im SEPOS die zweite Fachstelle PSP angesiedelt ist.⁵⁵ Diese ist ihrerseits zuständig für alle PSP, für welche nicht die Fachstelle PSP BK zuständig ist.⁵⁶ Die GPK-S hat sich bei ihrer Untersuchung auf die Fachstelle der BK beschränkt. Vor dem Hintergrund, dass sich die Fach-

⁴⁷ Art. 39 Abs. 1 ISG

⁴⁸ Art. 41 Abs. 1 ISG

⁴⁹ Art. 40 Abs. 1 ISG

⁵⁰ Art. 16 Abs. 3 Bst. a VPSP i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a, b und d der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR **172.220.111.3**)

⁵¹ Art. 16 Abs. 3 Bst. b VPSP

⁵² Art. 16 Abs. 3 Bst. a VPSP i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. f BPV

⁵³ Art. 16 Abs. 3 Bst. a VPSP i.V.m. Art. 102 Bst. d Ziff. 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR **510.10**)

⁵⁴ Art. 16 Abs. 3 Bst. d VPSP

⁵⁵ Art. 16 Abs. 2 VPSP

⁵⁶ Art. 16 Abs. 4 VPSP

stelle des SEPOS auf die gleichen rechtlichen Grundlagen stützt, sind die Erkenntnisse der GPK-S auch für die Fachstelle des SEPOS von Bedeutung.

Innerhalb der BK ist die Fachstelle PSP dem Bereich Ressourcen zugeordnet.⁵⁷ Sie verfügt über sechs Mitarbeitende, welche sich 440 Stellenprozente teilen, und führt pro Jahr rund 80 bis 100 PSP durch. Seit 2011 hat die Fachstelle über 1200 PSP durchgeführt. Sie hat in dieser Zeit vier Risikoerklärungen, sechs Feststellungserklärungen und vier Sicherheitserklärungen mit Vorbehalt ausgestellt. Die weiteren Prüfungen führten zu Sicherheitserklärungen. Seit 2020 hat die Fachstelle lediglich zwei Risikoerklärungen und drei Feststellungserklärungen ausgestellt. Diese betrafen jeweils Funktionen im Zuständigkeitsbereich des VBS. Dabei ist zu beachten, dass der überwiegende Teil der im Gesamten von der Fachstelle PSP BK durchgeführten Prüfungen (neben dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]) das VBS betrifft.

4 Durchführung der PSP durch die Fachstelle der Bundeskanzlei

4.1 Feststellungen

Die Feststellungen der Kommission zur Durchführung der PSP durch die Fachstelle PSP BK stützen sich auf Angaben der BK und die Einsichtnahme in die 2024 ausgestellten Erklärungen der Fachstelle PSP BK im Fall der beiden genannten höheren Stabsoffiziere. Einsicht genommen wurde auch in die Sicherheitserklärung, welche die Fachstelle 2018 jenem der beiden Stabsoffiziere ausgestellt hatte, für welchen sie 2024 eine Risikoerklärung ausstellte.

Die Subkommission verzichtete bewusst auf die Einsichtnahme in weitere Unterlagen bzw. Anhörungen geprüfter Personen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Risiko- und meist wohl auch Feststellungserklärungen besonders schützenswerte Daten der geprüften Personen enthalten. Die Einsichtnahme in die Erklärungen stellt damit jeweils einen Eingriff in schützenswerte Interessen dieser Personen dar. Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht übt die GPK-S generell Zurückhaltung bei der Einsicht in besonders schützenswerte Daten. Die GPK nehmen in solchen Fällen nur soweit Einsicht, wie es für ihre Aufgabenerfüllung notwendig ist. Es erfolgt jeweils eine Interessensabwägung. Aus Sicht der Kommission wären im vorliegenden Fall weitere solche Eingriffe nicht gerechtfertigt gewesen, zumal sich aus der Einsichtnahme in die Erklärungen der beiden Stabsoffiziere keine Hinweise auf Missstände beim Vorgehen der Fachstelle PSP BK ergaben (vgl. dazu Ziff. 4.2) und der Nutzen weiterer Einsichtnahmen zweifelhaft gewesen wäre.

Die Kommission ist gleichwohl der Ansicht, dass sie übergeordnete Erkenntnisse zum generellen Handlungsbedarf ermitteln konnte. Zudem weist sie auf das überwiesene Postulat «Personensicherheitsprüfungen. Staatliche Interessen versus persönliche Freiheit?» (Golay Roger 24.4203) und das in diesem Rahmen zu erstellende Rechtsgutachten über die Rechtmässigkeit der Durchführung von PSP hin. In ihrer Nachkontrolle wird sie sich auch mit den Ergebnissen des Rechtsgutachtens befassen.

⁵⁷ Art. 3 Geschäftsreglement

4.1.1 Zur Risikoerklärung

Die Fachstelle PSP BK hatte jener Person, welcher sie 2024 eine Risikoerklärung ausstellte, bereits im September 2018 eine Sicherheitserklärung ausgestellt. Letztere enthält keine Hinweise auf auffällige bereits damals bekannte Vorkommnisse, welche – evtl. in Kombination mit weiteren Elementen – zukünftig zu einer Risikoerklärung führen könnten.

Bei der 2023 eingeleiteten Wiederholungsprüfung schätzte die Fachstelle die Wahrscheinlichkeit einer unsachgemässen oder vorschriftswidrigen Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit als hoch ein. Sie kam zum Schluss, dass von der geprüften Person ein Sicherheitsrisiko im Sinne von Artikel 38 ISG ausgeht, und stellte im Mai 2024 eine Risikoerklärung aus.

Zu erwähnen ist, dass sich die Fachstelle in der Erklärung teilweise auch auf Sachverhalte abstützte, welche ihr bereits bei der PSP im Jahr 2018 bekannt waren und die bis 2024 fortbestanden haben.

4.1.2 Zur Feststellungserklärung

Aus der Erklärung geht hervor, dass die betroffene Person bei der Anhörung auf mehrere gestellte Fragen nur sehr ausweichend oder gar nicht geantwortet hat. Die Fachstelle kam deshalb zum Schluss, dass eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos vor diesem Hintergrund nicht möglich sei.

4.1.3 Zur Risiko- und zur Feststellungserklärung

Die Fachstelle PSP BK hat beiden betroffenen Personen einen Entwurf der jeweiligen Erklärung zugestellt.⁵⁸ Beide haben dazu schriftlich Stellung genommen. Die Fachstelle PSP BK hat die Vorbringen aus den schriftlichen Stellungnahmen in den Erklärungen thematisiert und begründet, weshalb diese nichts an ihren Entscheiden ändern.

Beide betroffenen Personen haben gemäss Angaben der BK Einsicht in die Akten genommen. Sie haben weder die Berichtigung oder Vernichtung von Daten verlangt⁵⁹, noch einen Bestreitungsvermerk anbringen lassen⁶⁰ und auch keine Beschwerde geführt.

4.2 Beurteilung der GPK-S

4.2.1 Risikoerklärung

Aus der Risikoerklärung wird ersichtlich, dass die Fachstelle PSP BK die gemäss Gesetz und Verordnung vorgesehenen sicherheitsrelevanten Daten aus der Lebensfüh-

⁵⁸ vgl. Art. 39 Abs. 2 ISG

⁵⁹ Art. 44 Abs. 1 Bst. b ISG

⁶⁰ Art. 44 Abs. 1 Bst. c ISG

rung der geprüften Person erhoben hat. Gestützt auf diese Daten hat die Fachstelle PSP BK eine Risikoeinschätzung vorgenommen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die festgestellten Anhaltspunkte ausreichen, um ein Sicherheitsrisiko zu erklären, hat die Fachstelle PSP einen Ermessensspielraum. Zu beachten ist dabei, dass die Bejahung eines Sicherheitsrisikos auch aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein kann, selbst wenn einzelne davon für sich genommen kein Sicherheitsrisiko darstellen würden.⁶¹ Das Bundesverwaltungsgericht gesteht den Fachstellen PSP bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, – mit Verweis auf deren besondere Fachkenntnisse – einen «gewissen Beurteilungsspielraum» zu. Soweit deren Überlegungen als sachgerecht erscheinen, greift es nicht in deren Ermessen ein.⁶²

Im vorliegenden Fall mag die Fachstelle PSP einen auf den ersten Blick als überraschend streng erscheinenden Massstab angewendet haben, sie konnte aber nachvollziehbar aufzeigen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausstellung einer Risikoerklärung erfüllt waren. Zu beachten ist dabei, dass sich die Fachstelle PSP gemäss Rechtsprechung bei dieser Einschätzung nicht ausschliesslich auf «harte» Fakten stützen muss.⁶³

Die Fachstelle hat in der Erklärung nachvollziehbar und sachlich begründet, weshalb sie in diesem Fall eine Risikoerklärung ausgestellt hat.

4.2.2 Feststellungserklärung

Im Fall der Feststellungserklärung konnte die Fachstelle PSP BK aufzeigen, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft hat, das Sicherheitsrisiko der betroffenen Person einzuschätzen. Aus der Erklärung geht plausibel hervor, dass die betroffene Person nur unvollständig an der Feststellung des Sachverhalts mitgewirkt hat, wozu sie gemäss Artikel 32 Absatz 3 ISG verpflichtet gewesen wäre. Es ist für die GPK-S nachvollziehbar, dass die Fachstelle vor diesem Hintergrund ein Scheitern der Datenerhebung und damit das Nicht-Zustandekommen einer Einschätzung feststellen musste.

4.2.3 Fazit

Die Fachstelle PSP der BK hat die beiden PSP gemäss den rechtlichen Vorgaben durchgeführt und ist dabei zweckmässig – wenn auch streng – vorgegangen. Aus keinem der beiden Fälle sind Hinweise ersichtlich, welche auf «fragwürdigen Inhalt bestimmter intimer Fragen», wie es in den oben genannten Interpellationen von Natio-

⁶¹ Vgl. auch dazu das Urteil A-2677/2017 des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. März 2018 (E. 5.3.4)

⁶² Urteil A-1368/2023 vom 24. November 2023 (E. 2)

⁶³ Vgl. dazu das vom Bundesgericht am 6. November 2018 bestätigte Urteil A-2677/2017 des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. März 2018 (E. 5.3.4)

S – als zweiten Aspekt ihrer Untersuchung – mit dem Vorgehen der entscheidenden Stelle nach Erhalt einer Risiko- oder Feststellungserklärung befasst.

5.1 Feststellungen

Auch zur Abklärung des Vorgehens der entscheidenden Stelle nach Erhalt einer Risiko- oder Feststellungserklärung untersuchte die Subkommission die Fälle der beiden Stabsoffiziere. Konkret befasste sie sich mit dem Vorgehen des Bundesrates als entscheidende Behörde und dem VBS als antragstellendes Departement. Wie erwähnt betrafen alle fünf seit 2020 von der Fachstelle PSP BK ausgestellten Risiko- und Feststellungserklärungen Funktionen im Zuständigkeitsbereich des VBS⁶⁷. Die Kommission erachtet es allerdings als plausibel, dass sich einem anderen betroffenen Departement ähnliche Fragestellungen und Herausforderungen stellen würden wie dem VBS.

5.1.1 Vorgehen des VBS

Sowohl im Fall der Risikoerklärung als auch in jenem der Feststellungserklärung tätigte das VBS nach eigenen Angaben⁶⁸ personalrechtliche Abklärungen. Es habe eine «umfassende Beurteilung durch die Gruppe Verteidigung» stattgefunden, bei welcher «im Rahmen des Ermessensspielraums die rechtlichen und vertraglichen Vorgaben umgesetzt worden seien».⁶⁹ Die Abklärungen hätten jeweils ergeben, dass eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses «unumgänglich» sei. Das VBS begründete dies jeweils mit «der Tatsache, dass das Vorliegen einer Sicherheitserklärung integrierender Bestandteil des Arbeitsvertrages ist und als Anstellungsbehörde abschliessend der Bundesrat entscheidet».⁷⁰

Seitens VBS wurde dargelegt, dass sich das Departement jeweils an die «Vorgaben und Erklärungen» der BK halte.⁷¹ Die Beurteilung, ob jemand ein Risiko darstellt oder nicht, obliege nicht dem VBS, sondern der BK.⁷² Das VBS könne sich nicht dazu äussern, weshalb die BK zu ihrer Einschätzung gelangt sei.⁷³ Es sei «festgelegt, dass es bei einer Wahl durch den Bundesrat eine gültige PSP braucht».⁷⁴ Das VBS hielt fest, dass «höhere Stabsoffiziere der Versetzungspflicht unterstehen und deshalb bei

⁶⁷ Gemäss E-Mail des VBS vom 11. August 2025 ging es dabei neben den Fällen der beiden Stabsoffiziere um Wiederholungsprüfungen von Mitarbeitenden der Fachstelle PSP VBS. Eine der betroffenen Personen kündigte in Folge der PSP das Arbeitsverhältnis. Für eine weitere Person stellte die Fachstelle PSP BK aufgrund derer nachträglicher Kooperation doch noch eine Sicherheitserklärung aus. Der dritten Person wurde gekündigt. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilte diese Kündigungsverfügung mit Urteil vom 4. August 2022 (Urteil A-3814/2021; E. 4.5) als rechtmässig.

⁶⁸ Brief der Vorsteherin des VBS vom 20. Dezember 2024

⁶⁹ Brief des Generalsekretärs des VBS vom 25. März 2025

⁷⁰ Brief der Vorsteherin des VBS vom 20. Dezember 2024

⁷¹ Protokoll S. 2; vgl. auch S. 3 «Im Prozess der Ernennungen stützen wir uns jeweils auf die Erklärungen der BK.»

⁷² Protokoll S. 8

⁷³ Protokoll S. 8

⁷⁴ Protokoll S. 8

einer Ernennung nach Vorgaben des EFD über eine gültige Sicherheitserklärung verfügen müssen».⁷⁵ Das «Fehlen einer Sicherheitsprüfung» führe zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Das VBS habe «in solchen Fällen keinen Ermessensspielraum». Bei weniger hohen Hierarchiestufen gebe es ein Ermessen. Zu dessen pflichtgemässer Ausübung seien «auch die jeweiligen Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen».⁷⁶

Das VBS habe dem Bundesrat auch empfehlen können, ein Arbeitsverhältnis mit den beiden Stabsoffizieren beizubehalten. Der Bundesrat habe in anderen Fällen aber «klar gemacht, dass eine gültige Sicherheitserklärung Voraussetzung ist, um überhaupt einen Antrag für eine Anstellung oder Weiterführung einer Anstellung stellen zu können».⁷⁷ Erwähnt wurde im Zusammenhang mit der Funktion des einen Stabsoffiziers als Verteidigungsattaché, dass das Gastland eine Sicherheitserklärung erwarte.⁷⁸

Die Entscheide seien in der Folge jeweils der Vorsteherin des VBS zugestellt worden. Ein Gespräch der Departementsvorsteherin mit den betroffenen Personen habe nicht stattgefunden.⁷⁹

Der eine betroffene Stabsoffizier hat daraufhin das Arbeitsverhältnis selbst gekündigt. Der andere Stabsoffizier unterzeichnete eine einvernehmliche Lösung mit der Vorsteherin des VBS. Diese beantragte dem Bundesrat, das Arbeitsverhältnis entsprechend aufzulösen, dies unter Berücksichtigung der ordentlichen Kündigungsfrist.

Eine mildere Massnahme als die Auflösung des Arbeitsverhältnisses, z.B. die Versetzung in eine andere weniger exponierte bzw. weniger sensitive Funktion, wurde offenbar nicht in Erwägung gezogen.

Die Subkommission stellte den Vertretern des VBS die Frage, ob das Departement vor Erhalt der Risiko- und der Feststellungserklärung keine Hinweise auf persönliche Eigenschaften der betroffenen Personen gehabt habe, welche unter dem Aspekt der Sicherheit problematisch sein könnten. Diese antworteten, dass das VBS im Fall von Sicherheitserklärungen von der BK keine weiteren Angaben aus der PSP erhalte.⁸⁰ Die vorgesetzten Stellen hätten «das nicht sehen kommen»⁸¹ und «vorher nicht von diesen Gründen gewusst»⁸².

⁷⁵ In der Verwaltungskonsultation verwies das VBS zur Begründung, wieso es eine Sicherheitserklärung für bestimmte Funktionen verlangt, zudem auf die folgende Aussage des Bundesrates in seiner Stellungnahme zur Interpellation Addor 24.3866: «Mit der Personensicherheitsprüfung gemäss Informationssicherheitsgesetz wird beurteilt, ob ein Risiko für die Informationssicherheit bestehen könnte, wenn eine Person im Rahmen ihrer Funktion eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt. Dass die Inhaberinnen und Inhaber hoher und höchster Funktionen in der Armee und der Gruppe Verteidigung, wie die erwähnten höheren Stabsoffiziere, hohe Ansprüche an die persönliche Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit erfüllen müssen, und weder erpressbar noch bestechlich sein dürfen, ist sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar.»

⁷⁶ Brief des Generalsekretärs des VBS vom 25. März 2025

⁷⁷ Protokoll S. 2

⁷⁸ Protokoll S. 4

⁷⁹ Protokoll S. 6

⁸⁰ Protokoll S. 3

⁸¹ Protokoll S. 5

⁸² Protokoll S. 7

Was die allgemeine Risikosensibilisierung der Mitarbeitenden des VBS angeht, sei diese verstärkt worden (Thematisierung an Seminaren und vor Durchführung einer (erneuten) PSP).⁸³

5.1.2 Vorgehen des Bundesrates

Der Bundesrat hat auf Antrag des VBS am 28. August 2024 das Arbeitsverhältnis mit dem einen Stabsoffizier einvernehmlich aufgelöst. Er hat gleichzeitig die vorgängig von der Vorsteherin des VBS und dem Stabsoffizier unterzeichnete Austrittsvereinbarung genehmigt. In seinem Antrag hat das VBS den Bundesrat darüber informiert, dass dem Stabsoffizier keine Sicherheitserklärung ausgestellt werden konnte, was «eine der Voraussetzungen für die Ausübung der Funktion des Verteidigungsattachés» sei (Ziff. 1 des Antrags). Es hielt fest, dass ein Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vorliege, wenn im Rahmen der Wiederholung der PSP während der Ausübung der Funktion keine Sicherheitserklärung erlassen wird. Die Erklärung der Fachstelle PSP BK wurde dem Bundesrat nicht zugestellt.

5.1.3 Öffentliche Kommunikation

Das VBS hat im Sommer 2024 öffentlich kommuniziert, dass dem einen Stabsoffizier keine Sicherheitserklärung ausgestellt werden konnte und diese «eine der Voraussetzungen für die Ausübung der Funktion des Verteidigungsattachés» sei. Der Bundesrat teilte später mit, dass er das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst habe.

Zur anderen Person kommunizierte das VBS lediglich, dass diese ihr Arbeitsverhältnis gekündigt habe.

Gemäss VBS liegt die Kommunikationshoheit im Fall von höheren Stabsoffizieren «grundsätzlich» beim Bundesrat. Da die eine betroffene Person ihre Arbeit «kurzfristig während der Bundesratsferien» niedergelegt habe, sei die Kommunikation in diesem Fall durch die Gruppe Verteidigung erfolgt.⁸⁴

Gemäss Bundesrat wurde die Kommunikation mit den betroffenen Stabsoffizieren abgesprochen.⁸⁵

5.2 Beurteilung der GPK-S

5.2.1 Vorgehen des VBS

Das VBS hielt fest, dass «eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses und damit verbunden eine Freistellung unumgänglich» gewesen sei. Es begründet diese Unumgänglichkeit mit der «Tatsache, dass das Vorliegen einer Sicherheitserklärung integrierender

⁸³ Protokoll S. 7

⁸⁴ Vgl. E-Mail des VBS vom 5. Juni 2025

⁸⁵ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Frage 3 der Interpellation Kolly 24.4084

Bestandteil des Arbeitsvertrages ist und als Anstellungsbehörde abschliessend der Bundesrat entscheidet».⁸⁶ Ähnlich äusserte sich auch der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zu den Interpellationen Addor 24.3867 und Walder 24.4084, wonach das Bestehen einer erweiterten PSP eine «vertragliche Anstellungsbedingung für die höheren Staboffiziere» sei.⁸⁷ Aus Sicht der Kommission ist diese Begründung erklärungsbedürftig.

Falls das VBS das Vorliegen einer Sicherheitserklärung für das Eingehen oder Fortführen einer Arbeitsbeziehung in jedem Fall voraussetzt, tritt es damit die Zuständigkeit für den Entscheid über die Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit faktisch an die Fachstelle PSP ab. Dies liefe Artikel 41 ISG entgegen, wonach die Erklärungen der Fachstellen PSP «empfehlenden Charakter» haben (Abs. 1), während der Entscheid über die Tätigkeitsausübung der «entscheidenden Stelle» gemäss Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe b ISG zukommt (Abs. 2).

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) schlägt in seinem «Merkblatt zum Arbeitsvertrag» vom Dezember 2023 eine (für die Dienststellen nicht verbindliche) Formulierung einer Vertragsklausel vor, gemäss welcher «ein Kündigungsgrund nach Art. 10 Abs. 3 Bst. f BPG» bestehe, «sollte sich im Rahmen der Wiederholung ein Sicherheitsrisiko (evtl. mit Vorbehalt) ergeben» (Bst. D Ziff. 7 Ziff. 2 Bst. a).⁸⁸ Die Formulierung im Musterarbeitsvertrag für höhere Staboffiziere, welcher der Kommission vom VBS zur Verfügung gestellt wurde, ist nicht identisch mit dem Formulierungsvorschlag des EPA. Sie ist aber gleich wie die EPA-Formulierung auszulegen, da auch sie festhält, dass das Fehlen einer Sicherheitserklärung einen *Grund* für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe f BPG darstellt.⁸⁹ Diese Formulierung bedeutet nicht zwingend die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses.

Aus Sicht der GPK-S muss beachtet werden, dass die Bestimmung des BPG als kann-Vorschrift formuliert ist und keinen Automatismus vorsieht. Wurde eine entsprechende Vertragsbestimmung vereinbart, ermöglicht sie dem Arbeitgeber, das Arbeitsverhältnis bei Fehlen einer Sicherheitserklärung im Einzelfall aufzulösen. Die Auflösung ist jedoch nicht zwingend; der Arbeitgeber muss entscheiden, ob er ein allfällig erhöhtes bzw. ungewisses Risiko tragen will. Der Arbeitgeber hat dabei ein gewisses

⁸⁶ Brief der Vorsteherin des VBS vom 20. Dezember 2024.

⁸⁷ Vgl. auch die Aussage aus der Stellungnahme des Bundesrates auf die Interpellation 24.3867: «Es kann nicht angehen, dass bei Kommandanten einer Territorialdivision oder Verteidigungsattachés entgegen den vertraglichen Anstellungsbedingungen auf eine gültige Personensicherheitsprüfung verzichtet wird.»

⁸⁸ Der vollständige Formulierungsvorschlag lautet: «Die Weiterführung dieses Vertrages steht unter dem Vorbehalt des Vorliegens einer Sicherheitserklärung nach Artikel Art. 39 Abs. 1 Bst. a ISG. Die Personensicherheitsprüfung und/oder die Vertrauenswürdigkeitsprüfung wird periodisch wiederholt. Sollte sich im Rahmen der Wiederholung ein Sicherheitsrisiko (evtl. mit Vorbehalt) ergeben, besteht ein Kündigungsgrund nach Art. 10 Abs. 3 Bst. f BPG.» Der erste Satz des Formulierungsvorschlags ist in der französischen Fassung («Une déclaration de sécurité [...] est une condition requise pour le maintien du présent contrat.») aus Sicht der Kommission missverständlich.

⁸⁹ Ziffer 8.2 des Musterarbeitsvertrags lautet: «Wird im Rahmen der Wiederholung der Personensicherheitsprüfung während der Ausübung der Funktion keine Sicherheitserklärung ertlassen, so stellt dies einen Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach Art. 10 Abs. 3 Bst. f BPG dar.»

Ermessen und die Auflösung muss verhältnismässig sein. Der Arbeitgeber – also die entscheidende Stelle – hat im Einzelfall zu prüfen, welche Massnahmen möglich sind.⁹⁰

Im gleichen Sinn hielt die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) gegenüber der Subkommission fest, dass ihr Departement einem Personalgeschäft «prinzipiell» nur zustimme, «wenn kein Sicherheitsrisiko für den Bund besteht». Im Fall einer Sicherheitserklärung mit Vorbehalt, einer Risikoerklärung oder einer Feststellungserklärung sei «jeder Fall gesondert zu betrachten. Der Bundesrat müsste im Einzelfall prüfen, ob er das Arbeitsverhältnis weiterführen oder [...] kündigen will.» Liegt eine Risikoerklärung vor, sei eine Weiterführung «kaum vorstellbar». Es sei in diesem Fall von einer Kündigung auszugehen. Liegen eine Feststellungserklärung und berechtigte Sicherheitsbedenken vor, sei ebenfalls von einer Kündigung auszugehen. Liegt zwar eine Feststellungserklärung vor, aber keine berechtigten Sicherheitsbedenken, sei eine Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses vorstellbar.⁹¹ Die Kommission erachtet diese Sichtweise als recht- und zweckmässig.

Das VBS scheint demgegenüber davon auszugehen, dass eine Risiko- oder eine Feststellungserklärung bei vom Bundesrat zu besetzenden Funktionen in jedem Fall zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses führt. Es nannte «Vorgaben des EFD» als Grund dafür, dass es im Fall von Funktionen auf hoher Hierarchiestufe über «keinen Ermessensspielraum» verfüge. Gleichzeitig hielt das VBS aber auch fest, dass es im Fall der beiden Staboffiziere eine «umfassende Beurteilung» vorgenommen habe und sprach von einem Ermessensspielraum.⁹²

Es blieb offen, ob und inwiefern das VBS eigene Erfahrungen aus der (langjährigen) Zusammenarbeit mit der betroffenen Person in seine Überlegungen bezüglich Fortführung oder Auflösung des Arbeitsverhältnisses einfließen liess.⁹³ Es scheint davon auszugehen, dass der Bundesrat zwingend eine Sicherheitserklärung voraussetzt, d.h. bei Vorliegen einer Risiko- oder Feststellungserklärung das Arbeitsverhältnis auflöst. Unter dieser Prämisse ist es für die GPK-S nachvollziehbar, dass sich das VBS aus Effizienzgründen sehr stark oder ausschliesslich auf die Empfehlung der Fachstelle stützt.

Aus rechtlicher Sicht nimmt das VBS seine Rolle als den Bundesratsbeschluss vorbereitende Stelle damit aber nicht gebührend wahr. Gemäss Artikel 41 Absatz 2 ISG soll die «entscheidende Stelle» (hier der Bundesrat) zwar Kenntnis nehmen von der Emp-

⁹⁰ Vgl. im gleichen Sinn die Notiz des EPA vom 14. März 2025

⁹¹ Brief der Vorsteherin des EFD vom 15. Mai 2025

⁹² Brief des Generalsekretärs des VBS vom 25. März 2025

⁹³ Vgl. die oben dargestellten Antworten an der Anhörung auf die Frage, ob das VBS vor Erhalt der Erklärungen der Fachstelle PSP keine Hinweise auf persönliche Eigenschaften der betroffenen Personen gehabt habe, welche unter dem Aspekt der Sicherheit problematisch sein könnten. Im Brief vom 25. März 2025 berichtet das VBS hingegen von einer «umfassenden Beurteilung durch die Gruppe Verteidigung».

fehlung der Fachstelle PSP, aber sich nicht ausschliesslich darauf stützen⁹⁴. Dies gilt auch für das Departement, welches den Bundesratsbeschluss vorbereitet.

Die Haltung, wonach ausschliesslich die Fachstelle PSP für die Beurteilung eines Sicherheitsrisikos zuständig sei, könnte dazu führen, dass Vorgesetzte sicherheitsrelevante Verhaltensweisen im beruflichen Alltag ihrer Mitarbeitenden nicht genügend beachten. Solche Aufsichtsaspekte dürfen als wichtiger Teil der Führungsaufgabe von der vorgesetzten Stelle nicht vernachlässigt werden. Dies gilt umso mehr im Fall, dass die Anzahl der PSP verringert wird, wie dies der Bundesrat im Rahmen des Entlastungspaket 2027 prüft.⁹⁵ Dabei ist auch zu beachten, dass die PSP von zwei Personen durchgeführt wird, welche sich lediglich aufgrund schriftlicher Angaben und einer in der Regel einzigen Befragung ein Bild über die geprüften Mitarbeitenden machen können. Die PSP kann damit die (oft langjährigen) Beobachtungen und Erfahrungen einer bzw. eines Vorgesetzten im Arbeitsalltag und damit in sehr unterschiedlichen Kontexten nicht ersetzen, so wie die Aufsicht durch die Vorgesetzten auch eine PSP nicht ersetzen kann. Wird die Beurteilung des Verhaltens einer Person unter dem Aspekt der Sicherheit als an die Fachstelle PSP «delegiert» betrachtet, könnte dies dazu führen, dass problematische Verhaltensweisen nicht oder zu spät erkannt werden. Neben dem Sicherheitsrisiko stellt dies für den Bund auch ein Reputationsrisiko dar.

Die Ausstellung einer Risiko- oder Feststellungserklärung durch eine Fachstelle PSP schränkt den Handlungsspielraum der rechtlich entscheidenden Behörde (zumindest im Fall von höheren Kaderfunktionen) faktisch stark ein. Besteht einmal eine Risiko- oder eine Feststellungserklärung der Fachstelle PSP, ist es für die entscheidende Stelle zwar gesetzlich durchaus möglich, aber mit teilweise ausgesprochen hohen politischen Risiken verbunden, die betroffene Person trotzdem weiter in der angestammten Funktion oder je nach Resultat der PSP überhaupt weiter zu beschäftigen.⁹⁶

Da die Fachstellen PSP ihre Beurteilungen in Form von Erklärungen ausstellen, besteht ein Risiko eines «Automatismus», auch weil keine Vollzugsrichtlinien für die Ämter bestehen, die ihnen die rechtskonforme Rechtsauslegung im besonders heiklen Bereich der PSP erleichtern.

Vor diesem Hintergrund erkennt die Kommission Handlungsbedarf bei der Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen Rollen der zuständigen Stellen. Es ist zu vermeiden, dass die Fachstellen PSP faktisch über die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses entscheiden, zumal ihnen das Gesetz nur eine empfehlende Rolle zuweist.⁹⁷

⁹⁴ Vgl. dazu die entsprechende Änderung der Bestimmung im parlamentarischen Verfahren zu «nach Kenntnisnahme der Erklärung» gegenüber dem Entwurf des Bundesrates («gestützt auf die Erklärung» gem. Art. 42 Abs. 2 E-ISG; AB 2017 S 847). Die Änderung wurde von der GPK-N angestossen, damit nicht der Eindruck entsteht, «dass die PSP das einzige Kriterium für den Entscheid der vorgesetzten Stelle ist» (vgl. Mitbericht der GPK-N an die beiden SiK vom 4. Juli 2017, Ziff. 8).

⁹⁵ Vgl. Faktenblatt des EFD vom 25. Juni 2025 «Entlastungspaket 2027: Massnahmen im Eigenbereich» (abrufbar unter www.efd.admin.ch) > Entlastungspaket 27)

⁹⁶ Vgl. dazu den ähnlichen Befund im Bericht «Abklärungen zur Personensicherheitsprüfung» erstattet im Auftrag der Bundeskanzlei, André Schrade, 29. Januar 2020 (abrufbar unter www.aramis.admin.ch mit Referenz ExSt. 2020.1090), S. 16

⁹⁷ Art. 41 Abs. 1 ISG

Aus Sicht der GPK-S sollte der Bundesrat dafür besorgt sein, dass die gesetzlich vorgesehenen Rollen eingehalten werden. Unterstützend wirken könnte dabei eine für die ganze Bundesverwaltung geltende Vollzugsrichtlinie, in welcher insbesondere an die gesetzliche Regelung erinnert wird, wonach die Erklärungen der Fachstellen PSP lediglich empfehlenden Charakter haben (siehe dazu unten Empfehlung 4).

Empfehlung 2 Wahrnehmung der gesetzlich vorgesehenen Rollen der Departemente und weiterer Verwaltungsstellen

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, im Fall von auf Verwaltungsstufe (Departement oder andere Verwaltungsstelle) ernannten Personen in geeigneter Weise dafür zu sorgen, dass die Entscheidung zwischen Auflösung des Arbeitsverhältnisses und Weiterbeschäftigung auch tatsächlich von der zuständigen Verwaltungsstelle (entscheidende Stelle nach ISG) getroffen wird. Es soll vermieden werden, dass automatisch im Sinne der Empfehlung der Fachstellen entschieden wird. Diesem Aspekt hat auch das zuständige Departement bei der Vorbereitung eines Bundesratsentscheids Rechnung zu tragen, dies im Fall, dass der Bundesrat als entscheidende Stelle beschliesst.

Weiter stellt sich auch die Frage, ob sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ergibt, dass das VBS bzw. der Bundesrat in einem solchen Fall eine für die betroffene Person mildere Massnahme als die Auflösung des Arbeitsverhältnisses prüfen muss. Die Kommission betont, dass in jedem Fall die Verhältnismässigkeit gewahrt und auch berechnigte Interessen der betroffenen Personen angemessen berücksichtigt werden müssen. Dies gilt auch für die Kommunikation (siehe Empfehlung 6 weiter unten).

Empfehlung 3 Wahrung berechtigter Interessen der betroffenen Personen

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, in geeigneter Weise dafür zu sorgen, dass berechnigte Interessen betroffener Personen berücksichtigt werden. Insbesondere sollte vor einer (ersatzlosen) Auflösung eines Arbeitsverhältnisses auch eine mildere Massnahme als die Auflösung des Arbeitsverhältnisses geprüft werden, z.B. die Versetzung in eine andere im Vergleich zur bisherigen weniger exponierte bzw. weniger sensitive Funktion.

Positiv zu beurteilen ist hingegen, dass die internen Massnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden darauf hinweisen, dass die Problematik im VBS erkannt wurde und aktiv angegangen wird.

In Bezug auf die Entscheidungsstrukturen im VBS führt im Weiteren die Formulierung des Bundesrats⁹⁸, wonach er «unter Berücksichtigung der Empfehlung des *Chefs der Armee*» (und nicht etwa «auf Antrag des VBS») über personalrechtliche Konsequenzen entscheide, zu Fragen Anlass; in eine ähnliche Richtung geht die Aussage der

⁹⁸ Antwort auf Frage 6 der Interpellation Addor 24.3866

damaligen Vorsteherin des VBS⁹⁹, wonach ihr die departementsinternen «Entscheide» lediglich zugestellt worden seien. Dies wirft die Frage nach der Rolle der Departementsvorsteherin und allgemein dem Ablauf in solchen Fällen auf. Ähnliche Fragen könnten sich auch in anderen Departementen stellen. Aus Sicht der Kommission sollte das Vorgehen der zuständigen Verwaltungseinheit einem für die ganze Bundesverwaltung in einer Vollzugsrichtlinie festgelegten und den Mitarbeitenden vor Einleitung einer PSP kommunizierten Ablauf folgen. In dieser Richtlinie sollte auch an die gesetzliche Regelung erinnert werden, wonach die Erklärungen der Fachstellen PSP lediglich empfehlenden Charakter haben.

*Empfehlung 4 Erlass einer Vollzugsrichtlinie zum Vorgehen nach
Ausstellung einer Risiko- oder Feststellungserklärung*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die zuständigen Verwaltungseinheiten nach Erhalt einer Risiko- oder Feststellungserklärung nach einem den Mitarbeitenden bekannten standardisierten Ablauf vorgehen.

5.2.2 Vorgehen des Bundesrates

Aus den Abklärungen der GPK-S ergibt sich, dass das VBS dem Bundesrat in seinem Antrag nur wenige Informationen zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses und auch keine Alternative dazu unterbreitet hatte. Dies ist bemerkenswert, da gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c BPV der Bundesrat für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses zuständig und damit gemäss Artikel 15 Absatz 2 VPSP «entscheidende Stelle» im Sinne des ISG ist, welche nach Kenntnisnahme der Erklärung der Fachstelle PSP entscheidet, ob die geprüfte Person die sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben darf¹⁰⁰. Es ist schwer vorstellbar, dass der Bundesrat aufgrund der im Antrag des VBS enthaltenen Informationen in der Lage war, zu prüfen, ob er das Arbeitsverhältnis weiterführen oder kündigen will.¹⁰¹ Um dem gesetzlichen Auftrag des ISG gerecht zu werden, hätte der Bundesrat zumindest die Erklärung der Fachstelle PSP erhalten und zur Kenntnis nehmen müssen.

Gemäss den der GPK zur Verfügung gestellten Unterlagen wurde also weder auf Stufe VBS noch auf Stufe Bundesrat effektiv beurteilt, ob berechnete Sicherheitsbedenken vorliegen. Ebenso wenig ist eine tatsächliche Abwägung dazu dokumentiert, ob das Risiko eingegangen werden kann oder nicht, die betroffene Person weiter zu beschäftigen, obwohl die Fachstelle das Sicherheitsrisiko nicht beurteilen konnte. Damit kann es im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen werden, dass faktisch tatsächlich die Fachstelle PSP – mit der Ausstellung der Feststellungserklärung – über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses entschieden hat¹⁰².

⁹⁹ Brief der Vorsteherin des VBS vom 20. Dezember 2024

¹⁰⁰ Art. 41 Abs. 2 ISG

¹⁰¹ Vgl. dazu den Brief der Vorsteherin des EFD vom 15. Mai 2025, welche vom Bundesrat eine Prüfung im Einzelfall erwartet (vgl. Ziff. 5.2.1)

¹⁰² Vgl. dazu auch den von Nationalrat Addor in seiner Interpellation 24.3867 «Wer ernennt in diesem Land wirklich die höheren Stabsoffiziere?» geäußerten «Verdacht» (vgl. Fragen 1 und 2)

Im Unterschied zum VBS betonen das EFD und auch das dort angesiedelte EPA die Prüfung im Einzelfall. Die Aussage des EFD ist damit nicht deckungsgleich mit der Aussage des VBS, wonach es «Vorgaben des EFD» gebe. Gemäss Aussage des EFD hätte es sich im Fall einer Risiko- oder Feststellungserklärung zwar vermutlich einer Weiterbeschäftigung widersetzt, dabei aber den Einzelfall betrachtet und einen entsprechenden Antrag eines Departements geprüft. Dieses Vorgehen erachtet die Kommission als korrekt.

Vor diesem Hintergrund ist die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat (wie ein Departement oder eine andere Verwaltungsstelle auch, vgl. dazu die Empfehlung 2) darauf achten sollte, seine gesetzlich vorgesehene Rolle als «entscheidende Stelle» angemessen wahrzunehmen.

Empfehlung 5 Wahrnehmung der gesetzlich vorgesehenen Rolle des Bundesrates

Die Kommission fordert den Bundesrat auf, im Fall einer Risiko- oder Feststellungserklärung, welche eine von ihm selbst ernannte bzw. zu ernennende Person betrifft, im konkreten Einzelfall zu prüfen, welche Schlussfolgerungen er daraus für die Ernennung bzw. Weiterbeschäftigung der betroffenen Person zieht. Dafür sollte er vom antragstellenden Departement zumindest die Erklärung der Fachstelle PSP erhalten bzw. einverlangen.

5.2.3 Öffentliche Kommunikation

Zur Annahme, dass faktisch die Fachstelle PSP entscheidet, passt auch, dass das VBS bereits fast zwei Monate vor dem Bundesratsentscheid kommunizierte, dass dem einen Stabsoffizier keine Sicherheitserklärung ausgestellt werden konnte und diese «eine der Voraussetzungen für die Ausübung der Funktion des Verteidigungsattachés» sei. Das VBS scheint nicht über ein Konzept, einen Prozess o.ä. für die Kommunikation in Fällen wie jenen der beiden Stabsoffiziere zu verfügen.

Fraglich ist damit für die GPK-S, ob die zuständigen Behörden angemessen kommuniziert haben. Soweit ersichtlich hat das VBS bzw. der Bundesrat die Beendigung der Arbeitsverhältnisse (sofern sie überhaupt begründet wurden) gegen aussen jeweils mit der fehlenden Sicherheitserklärung begründet. Zu berücksichtigen ist allerdings auch der Umstand, dass die Kommunikation mit den betroffenen Stabsoffizieren abgesprochen worden sei.¹⁰³

Aus Sicht der Kommission besteht erhebliches Optimierungspotential bei der öffentlichen Kommunikation im Fall einer Risiko- oder Feststellungserklärung. Insbesondere muss der Umstand beachtet werden, dass eine solche Erklärung durchaus auch ohne Verschulden der geprüften Person ausgestellt werden kann (Art. 38 Abs. 3 ISG). Anders als im Strafrecht ist Schuld keine Voraussetzung für eine Risikoerklärung.

¹⁰³ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Frage 3 der Interpellation Kolly 24.4084

Entscheidend ist vielmehr, dass eine objektive Gefährdung festgestellt wird¹⁰⁴. Dieser Umstand ist der Öffentlichkeit eventuell nicht bekannt. Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass in der Öffentlichkeit der potentielle Verdacht aufkommt, die betroffene Person habe sich Straftaten schuldig gemacht. Eine Kommunikation, welche die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses mit dem Ergebnis einer PSP erklärt, kann deshalb einer Person ungerechtfertigterweise schwerwiegende Nachteile (im privaten und/oder beruflichen Umfeld) bereiten. Der Reputationsschaden soll für die betroffene Person möglichst begrenzt werden.

Empfehlung 6 Öffentliche Kommunikation

Die GPK-S empfiehlt dem Bundesrat, Massnahmen zu treffen, mit denen der ungerechtfertigte Eindruck in der Öffentlichkeit vermieden wird, die betroffene Person habe sich etwas zuschulden kommen lassen (vgl. auch Empfehlung 3).

Der Bundesrat sollte auch dafür sorgen, dass die öffentliche Kommunikation geordnet erfolgt (vgl. auch Empfehlung 4). Insbesondere sollte vor dem Beschluss der entscheidenden Behörde keine öffentliche Kommunikation erfolgen. Der Eindruck eines Automatismus ist zu vermeiden (vgl. auch Empfehlungen 2 und 5).

6 Aufsicht über die Tätigkeit der Fachstelle der Bundeskanzlei

Die Aufsicht über die Fachstelle liegt bei den ihr vorgesetzten Stellen. Als Teil des Bereichs Ressourcen der BK sind dies der Bereichsleiter und übergeordnet der Bundeskanzler (vgl. dazu auch Ziff. 2 und 3.2). Die Kommission erachtet es als wesentlich, dass diese die Tätigkeit der Fachstelle PSP BK angemessen beaufsichtigen. Aus diesem Grund hat sich die Kommission bei ihrer Untersuchung – als dritten und letzten Aspekt – auch mit der Aufsicht über die Tätigkeit der Fachstelle befasst.

6.1 Feststellungen

Was die Aufsicht über die Tätigkeit der Fachstelle PSP der BK angeht, verwies der Bundeskanzler gegenüber der Kommission in erster Linie auf die gerichtliche Kontrolle.¹⁰⁵ Er betonte die «Unabhängigkeit der Fachstelle PSP BK».¹⁰⁶ Bundeskanzleintern gebe es «aufgrund der Weisungsungebundenheit der Fachstelle» als Mittel der Qualitätssicherung bzw. Beaufsichtigung lediglich das Sechs-Augen-Prinzip innerhalb der Fachstelle sowie die Feedback-Möglichkeit der befragten Personen.¹⁰⁷ Die Aufgabe des Leiters des Bereichs Ressourcen der BK, welchem die Fachstelle unterstellt ist, konzentrierte sich «auf Personal- und Organisationsfragen aus administrativer

¹⁰⁴ Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates vom 22. Februar 2017 zum Informationssicherheitsgesetz (BBl 2017 2953, hier 3046)

¹⁰⁵ Brief des Bundeskanzlers vom 12. Mai 2025

¹⁰⁶ Brief des Bundeskanzlers vom 6. Juni 2025

¹⁰⁷ Brief des Bundeskanzlers vom 12. Mai 2025

Sicht». Die Geschäftsleitung der BK habe 2022 die überarbeiteten Prozesse der Fachstelle sowie die wichtigsten Neuerungen des Fragebogens zwar mit Befriedigung zur Kenntnis genommen. Sie müsse diese hingegen «nicht formell genehmigen».¹⁰⁸

Als Bundeskanzlei-externe Mittel der Aufsicht zu nennen ist ein Bericht von Herrn André Schrade aus dem Jahr 2020¹⁰⁹, welcher u.a. die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Entscheide der Fachstelle sowie ihre Angemessenheit als Entscheidungsgrundlage für die vorgesetzte Stelle thematisierte. Gemäss BK¹¹⁰ wurde zudem 2024, wie in der VPSP vorgesehen, die rechtmässige Bearbeitung von Personendaten geprüft. Die BK beabsichtige, ab 2026 periodische externe Evaluationen einzuführen. Diese werden sich «hauptsächlich auf die Qualität und die korrekte Ausführung der Aufgaben beziehen, insbesondere unter prozessualen Gesichtspunkten».¹¹¹

6.2 Beurteilung der GPK-S

Aus Sicht der Kommission greift im Kontext der Aufsichtsfrage der Verweis auf die Kontrolle durch die Gerichte zu kurz. Erstens erfolgt die gerichtliche Kontrolle nur (punktuell) auf Beschwerde hin. Letztere ist zudem (da es um den Schutz der geprüften Person geht) im Fall der Sicherheitserklärung ausgeschlossen.¹¹² Ein zu lascher Prüf- bzw. Beurteilungsmassstab der Fachstelle könnte also nicht gerügt werden. Zweitens auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung, indem es den Fachstellen PSP bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, – mit Verweis auf deren besondere Fachkenntnisse – einen «gewissen Beurteilungsspielraum» zugesteht. Soweit deren Überlegungen als sachgerecht erscheinen, greift es nicht in deren Ermessen ein.¹¹³ Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass über Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht eine zweckmässige Befragungs- und Beurteilungspraxis der Fachstellen PSP in allen Fällen hinsichtlich der verschiedenen Aspekte sichergestellt werden kann. Drittens stärkt eine als wirksam wahrgenommene Aufsicht das Vertrauen der geprüften Personen in die Fachstellen PSP. Dieses Vertrauen ist wesentlich für die Aussagebereitschaft und Ehrlichkeit der geprüften Personen und damit für die Qualität einer PSP.¹¹⁴ Eine effektive Aufsicht ist letztlich auch im Interesse der Fachstelle.

Die gerichtliche Kontrolle kann damit eine Aufsicht als Teil der Führungsaufgabe nicht ersetzen. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Aufsicht über die Bundesverwaltung ist in Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a BV und Artikel 8 Absatz 3 RVOG verankert. Die Aufsichtsfunktion ist nicht ausschliesslich beim Bundesrat angesiedelt.

¹⁰⁸ Brief des Bundeskanzlers vom 6. Juni 2025

¹⁰⁹ vgl. Fussnote 96

¹¹⁰ Brief des Bundeskanzlers vom 12. Mai 2025

¹¹¹ Brief des Bundeskanzlers vom 6. Juni 2025

¹¹² Art. 44 Abs. 3 ISG

¹¹³ Urteil A-1368/2023 vom 24. November 2023 (E. 2)

¹¹⁴ Vgl. in diesem Sinne auch den «Bericht betreffend die Arbeitsgrundlagen und Arbeitsinstrumente, das Verfahren und die Verantwortlichkeiten bei Personensicherheitsprüfungen durch die FS PSP BK sowie die Verhältnismässigkeit bei deren Sachverhaltsabklärungen» zuhanden der BK, Arthur Aeschlimann, 15. April 2012 (publiziert mit der Medienmitteilung der BK vom 16. Mai 2012), Ziff. 1.21 und 1.22, S. 35f.

Vielmehr ist die Beaufsichtigung nachgeordneter Einheiten eine gesetzliche Aufgabe aller vorgesetzten Stellen in der Verwaltungshierarchie.

Die Kommission begrüsst vor diesem Hintergrund die von der BK angekündeten regelmässigen externen Evaluationen. Aus ihrer Sicht wäre es sinnvoll, diese ähnlich wie die periodische Kontrolle der Bearbeitung von Personendaten¹¹⁵ auf Verordnungsstufe zu verankern. Zur Stärkung der Transparenz und des Vertrauens in die Fachstelle PSP würde die GPK-S zudem eine Publikation der Evaluationsberichte begrüssen.

Empfehlung 7 Externe Evaluation der Fachstellen PSP

Die GPK-S lädt den Bundesrat dazu ein, auf Verordnungsstufe festzulegen, dass die Praxis der Fachstellen regelmässig von einer externen Stelle evaluiert wird und die Evaluationsberichte publiziert werden.

Die externen Evaluationen ersetzen eine gewisse interne Aufsicht im Sinne der *good governance* jedoch nicht vollumfänglich. Die BK-interne Aufsicht beschränkt sich heute gemäss BK¹¹⁶ auf «Personal- und Organisationsfragen aus administrativer Sicht».¹¹⁷

Demgegenüber wird im oben genannten Bericht Schrade die Haltung vertreten, dass die Weisungsungebundenheit¹¹⁸ zwar eine materielle Einmischung der BK in ein laufendes Geschäft der Fachstelle PSP verhindere, nicht aber bspw. generell-abstrakte Weisungen der BK gegenüber der Fachstelle.¹¹⁹ So hält denn auch das Geschäftsreglement der Fachstelle PSP der BK fest, dass sich die Weisungsungebundenheit der Fachstelle auf einzelne Sicherheitsprüfungen bezieht (Art. 4). Es stellt sich deshalb die Frage, ob die BK ihre Aufsichtsverantwortung genügend wahrnimmt. Bereits im Bericht Schrade wurde der BK empfohlen, die Frage der «Einmischung» durch die BK in der VPSP zu regeln. Dies wurde nicht umgesetzt. Die Kommission erachtet eine Regelung der grundlegenden Frage nach dem Umfang der Aufsichtsaufgabe als wichtig.

¹¹⁵ Art. 32 VPSP

¹¹⁶ Brief des Bundeskanzlers vom 6. Juni 2025

¹¹⁷ Vgl. dazu auch den Brief des Bundeskanzlers vom 6. Juni 2025

¹¹⁸ Ziff. 4.1, S. 18f. Der Bericht bezog sich dabei auf die damals geltende Formulierung im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) «Die Prüfbehörden sind weisungsungebunden.» (Art. 21 Abs. 1 zweiter Satz aBWIS, in Kraft bis Ende 2023). Diese war weiter gefasst als die heutige Bestimmung im ISG, gemäss welcher die Fachstellen PSP ausdrücklich lediglich «in ihrer Beurteilung» weisungsungebunden sind (Art. 31 Abs. 2 zweiter Satz).

¹¹⁹ Es ist unklar, weshalb der Bundeskanzler in seinem Brief erwähnt, der Bericht Schrade habe «darauf keine klaren Antworten gegeben». Herr Schrade hat im Bericht konkrete Beispiele von Führungs- bzw. Aufsichtstätigkeiten («Formen der Einmischung») seitens BK genannt, welche er als zulässig betrachtete.

*Empfehlung 8 Festlegung der Aufsichtsaufgaben gegenüber den Fachstellen
PSP*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, in geeigneter Form festzulegen, welche Aufsichtsaufgaben die BK und das SEPOS gegenüber den Fachstellen PSP haben.

7

Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Kommission erkannte in den beiden betrachteten Fällen keine Unzulänglichkeiten bei der Durchführung der PSP durch die Fachstelle der BK. Sie begrüsst aber, dass der Bundesrat in Beantwortung des Postulats Golay¹²⁰ generell die Rechtmässigkeit der Durchführung von PSP im Jahr 2024 untersuchen lässt.

Optimierungsbedarf sieht die Kommission bei der Sensibilisierung einer geprüften Person im Fall, dass dieser zwar eine Sicherheitserklärung ausgestellt wird, bei ihr aber Hinweise auf problematische Verhaltensweisen erkannt wurden, welche bei einer späteren PSP zu einer Risikoerklärung führen könnten. Handlungsbedarf erkennt die GPK-S auch bei der Aufsicht über die Fachstelle durch die ihr vorgesetzten Stellen. Dabei begrüsst sie die Absicht der BK, künftig die Praxis der Fachstelle PSP periodisch extern evaluieren zu lassen. Sie erachtet aber auch die BK-interne Aufsicht und die Aufsicht durch den Bundesrat als wesentlich. Diesbezüglich hat die Kommission Klärungsbedarf über den Umfang dieser Aufsicht festgestellt.

Was das Vorgehen der entscheidenden Behörden angeht, stehen diese aus Sicht der Kommission im Fall einer Risiko- oder Feststellungserklärung regelmässig vor einem Dilemma. Auf der einen Seite sind sie vom ISG gehalten, die Informationen des Bundes bestmöglich zu schützen. Dies macht es in der Praxis schwer erklärbar, eine Person im obersten Kader ohne Sicherheitserklärung weiter zu beschäftigen. Auf der anderen Seite sind sie rechtlich ebenfalls verpflichtet, nicht automatisch der Beurteilung der Fachstelle PSP zu folgen, sondern eigenständig und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Erfahrungen mit den betroffenen Personen die Vorteile einer Weiterbeschäftigung in der aktuellen Funktion gegen die Risiken abzuwägen.

Der Kommission scheint es wichtig, dass die Behörden im konkreten Fall klären, ob die betroffenen Personen alternativ in einer weniger exponierten und sicherheitsrelevanten Funktion weiterbeschäftigt werden können. Die Ergebnisse dieser Erwägungen sind nach Ansicht der Kommission auch dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen, falls dieser die Entscheidungsinstanz ist. Auch bei der öffentlichen Kommunikation sind die Interessen der betroffenen Personen zu beachten. Insbesondere muss eine Schädigung der Reputation vermieden werden. In diesem Punkt hat die GPK-S Verbesserungspotential festgestellt.

¹²⁰ Postulat 24.4203 Golay Roger «Personensicherheitsprüfungen. Staatliche Interessen versus persönliche Freiheit?»

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts bis zum 30. Januar 2026 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, ob, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

10. Oktober 2025

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Der Präsident:
Charles Juillard

Die Sekretärin:
Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Carlo Sommaruga

Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Nico Häusler

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
CdA	Chef der Armee
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Ip.	Interpellation
ISG	Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020 (SR 128)
MG	Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
PSP	Personensicherheitsprüfung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SEPOS	Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
SiK	Sicherheitspolitische Kommissionen von National- und Ständerat
SR	Systematische Rechtssammlung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VPSP	Verordnung vom 8. November 2023 über die Personensicherheitsprüfungen (SR 128.31)