

Prüfung des Schutzes kritischer Infrastrukturen – Governance und integrales Risikomanagement

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das Wesentliche in Kürze

Der Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) hat zum Ziel, die Verfügbarkeit von wichtigen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Durch präventive Massnahmen soll ein Ausfall möglichst verhindert oder mit vorsorglichen und ereignisbezogenen Massnahmen die Auswirkungen reduziert oder die Wiederherstellung des Normalbetriebes beschleunigt werden. Die Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022 (SKI-Strategie) hat dazu verschiedene Massnahmen formuliert. SKI ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen (KI).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Wirksamkeit des Gesamtsystems SKI und dessen Governance mit Fokus auf die aktuelle SKI-Strategie.

Die Geschäftsstelle SKI ist Verfasserin der Strategie. Aufgrund der Rahmenbedingungen hat sie jedoch nur eine unterstützende Funktion bei deren Umsetzung. Somit ist nicht sichergestellt, dass die in der Strategie angestrebte Vision erreicht werden kann und die KI im Ereignisfall funktionieren.

Geteilte Zuständigkeiten erschweren die Umsetzung

Die SKI-Strategie legt (Teil-)Sektoren der KI fest. Je Teilssektor werden die zuständigen Bundesstellen definiert. In der Regel handelt es sich dabei um eine nicht abschliessende Aufzählung. Eine Federführung wird nicht bezeichnet, wobei diese auch in den jeweiligen Politikfeldern nicht klar festgelegt ist. Damit fehlt die übergeordnete Verantwortung.

Neben dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) ein wichtiger Hauptakteur. Beiden Organisationseinheiten wird eine Koordinationsrolle im Themengebiet zugewiesen.

Hinsichtlich der Vorsorge und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, wie beispielsweise Pandemien und Strommangellagen, fehlen ein integrales Risikomanagement zwischen Bund und Kantonen und ein Gesamtüberblick über die notwendigen Massnahmen. Die EFK hat dazu eine Empfehlung formuliert.

Die Wirkungsbeurteilung der SKI-Massnahmen ist schwierig

Die mit der SKI-Strategie und den Resilienzberichten definierten Massnahmen werden hinsichtlich ihrer Umsetzung von der Geschäftsstelle SKI überwacht. Das Controlling fokussiert auf die Umsetzungsmeldungen (z. B. «Das Konzept wurde erstellt»). Aus Sicht der EFK muss der Fokus jedoch auf der Wirkungsbeurteilung liegen. Dieser Aspekt sollte bereits bei der Massnahmendefinition integriert werden, um eine Messbarkeit zu ermöglichen.

Die Massnahme 12 der SKI-Strategie legt fest, dass ausgewählte KI-Betreiber an das Sicherheitsfunknetz Polycom angeschlossen werden. Polycom soll die Notkommunikation zwischen Bundesstellen und den KI-Betreibern sicherstellen. Die EFK erachtet es als wichtig, dass die Notkommunikation zu den KI-Betreibern permanent etabliert ist und hat eine entsprechende Empfehlung formuliert.

Die Schweiz ist abhängig von Betreibern kritischer Infrastrukturen

Die KI-Betreiber sind nicht explizit bezeichnet und deren Rechte und Pflichten wenig ausformuliert. Rechtliche Präzisierungen bezüglich Verantwortung sind zum Teil in Fachgesetzen dokumentiert.

Als Grundlage für die vorsorglichen Planungen auf Bundes- wie auf Kantonebene ist es unerlässlich, die KI präzise zu bezeichnen. Die EFK empfiehlt dem BABS, die für das Funktionieren der Wirtschaft oder die Lebensgrundlagen der Bevölkerung essenziellen Unternehmen zu bestimmen, diese nach ihrer Bedeutung zu kategorisieren und deren kritische Teile und Prozesse zu identifizieren.

Der SKI ist wichtig, das föderale System hat jedoch Umsetzungsschwächen

Die COVID-Pandemie hat gezeigt, dass die vorhandenen Notfallpläne nur ungenügend umgesetzt und kontrolliert wurden. Umso wichtiger ist es, das in der Strategie beschriebene Prinzip zur Erreichung eines angemessenen und verhältnismässigen Sicherheits- und Funktionsniveaus verbindlich zu verankern. Diese Grundsatzfrage sollte der Bundesrat beantworten, um die Wirksamkeit der neuen SKI-Strategie zu verbessern.

Der Bereich SKI ist geprägt durch seine föderale Struktur, die Komplexität der betrachteten (Teil-)Sektoren und die historisch gewachsenen rechtlichen Rahmenbedingungen. Mit einer Klärung der Verantwortung, einer Verankerung auf Stufe Bundesrat und einer verbindlicheren Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen könnte die Wirksamkeit des Gesamtsystems SKI massgeblich gestärkt werden. Ohne entsprechende Massnahmen bleibt die Geschäftsstelle SKI Bittstellerin gegenüber den Bundesbehörden, Kantonen und KI-Betreibern. Die EFK hat dazu entsprechende Empfehlungen formuliert.