

Brief vom 2. Juni 2025 von Mitarbeitenden des EDA an Bundesrat Ignazio Cassis

Einige Überlegungen zur Treuepflicht und zur Meinungsfreiheit in der Bundesverwaltung

Der Inhalt des Schreibens vom 2. Juni 2025, das von rund 250 Mitarbeitenden des EDA unterzeichnet und auf der Website von RTS veröffentlicht wurde, fordert den Departementsvorsteher auf, die wahllosen und unverhältnismässigen Operationen des Staates Israel scharf zu verurteilen und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um diesen Staat zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu bewegen.

In diesem Zusammenhang habe ich Gelegenheit, mich zur Treuepflicht der Mitarbeitenden des EDA gemäss dem Bundespersonalgesetz bzw. zu ihrer Meinungsäusserungsfreiheit zu äussern.

a. Treuepflicht im öffentlichen Dienst des Bundes

Es gab eine Zeit, in der eines der grundlegenden Merkmale des öffentlichen Dienstes des Bundes die Arbeitsplatzgarantie war.

Dies war kein Zeichen des Wohlwollens gegenüber den Bundesangestellten. Der Gesetzgeber war der Ansicht, dass der Beamtenstatus dank seiner Stabilität die berufliche Unabhängigkeit der Staatsangestellten gewährleisten sollte.

Insbesondere sollte der Beamte nicht Gefahr laufen, aus Opportunitätsgründen oder aufgrund einer einfachen Meinungsverschiedenheit sanktioniert oder entlassen zu werden (Paul Richli, «*Statut de la fonction publique fédérale*» in *Fonction publique vers une privatisation ?* Journées de droit administratif 4 et 5 mars 1999, S. 82 – 83).

In diesem Zusammenhang unterschied sich die Treuepflicht des Bundesbeamten grundlegend von der im Obligationenrecht vorgesehenen Treuepflicht (FF 1924 III 1).

So enthielt das Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 folgende Formulierung:

«Der Beamte hat seine dienstlichen Obliegenheiten treu und gewissenhaft zu erfüllen und dabei alles zu tun, was die Interessen des Bundes fördert, und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt».

Es wurden nur die Interessen des Bundes berücksichtigt, der Begriff des Arbeitgebers fehlte.

Am 24. März 2000 wurde das neue Bundespersonalgesetz (BPG) verabschiedet, das am 1. Januar 2002 in Kraft trat.

Diese vollständige Neugestaltung des Beamtenrechts, die sich an den Grundsätzen des damals als «*New Public Management*» bezeichneten Konzepts orientierte, hatte eine Angleichung an das Privatrecht zum Ziel (Paul Richli, «*Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management*», 1996).

Im ursprünglichen Entwurf gab es keine spezifische Bestimmung zur Treuepflicht.

Der Bundesrat war der Ansicht, dass ein einfacher Verweis auf das als ergänzendes öffentliches Recht anwendbare Obligationenrecht ausreichte (Art. 6 Abs. 2 BPG).

Es waren die eidgenössischen Räte, die Art. 20 BPG einführten. Unsere Volksvertreter:innen wollten damit den Begriff der Treue gegenüber der Eidgenossenschaft beibehalten, der sich vom Privatrecht unterscheiden sollte (Peter Helbing, ad Art. 20, N. 1 ff., in: Bundespersonalgesetz, 2013).

Im Jahr 2011 wollte der Bundesrat erneut Art. 20 BPG streichen und sich mit einem Verweis auf das Privatrecht begnügen. Dieser Entwurf wurde nach dem Vernehmlassungsverfahren aus dem gleichen Grund verworfen, nämlich dass eine Treuepflicht gegenüber der Eidgenossenschaft beibehalten werden sollte (ibidem).

So lautet Art. 20 BPG, dessen Inhalt bis heute unverändert geblieben ist, wie folgt:

« Die Angestellten haben die ihnen übertragene Arbeit mit Sorgfalt auszuführen und die berechtigten Interessen des Bundes beziehungsweise ihres Arbeitgebers zu wahren. ».

Parallel dazu und auf Druck internationaler Organisationen, die sich auf die Korruptionsbekämpfung spezialisiert haben, wurde diese Treuepflicht durch Art. 22a BPG zum «Whistleblowing» ergänzt, das einerseits die Pflicht zur Anzeige von Verbrechen und Vergehen und andererseits die Pflicht zur Meldung anderer Unregelmässigkeiten umfasst.

Gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Bestimmung der Meldepflicht gilt nicht nur für Fälle von Korruption, sondern alle von Amtes wegen verfolgten Verbrechen und Vergehen, die sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung von Bundesangestellten oder Dritten begangen werden (BB1 2008 7424 = französische FF).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) bezieht sich die Treuepflicht in erster Linie auf die Hauptpflicht des Mitarbeitenden, nämlich die von ihm zu erbringenden Arbeitsleistungen. Der Angestellte ist somit verpflichtet, seine Arbeit treu und gewissenhaft zu verrichten.

Zu beachten ist, dass die Einhaltung dieser Treuepflicht den Angestellten auch dazu verpflichtet, Risiken zu vermeiden und zu melden oder ganz allgemein auf die ihm anvertrauten Angelegenheiten zu achten (BVGer A-5420/2015, Erwägung 3.3.2; A-6627/2016, Erwägung 4.4.1; A-180/2019, Erwägung 5.3; usw.).

Das Bundesverwaltungsgericht fügt hinzu, dass die Treuepflicht eine «doppelte Loyalitätspflicht» beinhaltet. Die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung müssen nicht nur die öffentlichen Interessen wahren und ihrem Arbeitgeber gegenüber loyal sein (besondere Treuepflicht), sondern auch gegenüber dem Staat (allgemeine Treuepflicht) (BVGer A-3148/2017, Erwägung 7.1.3; A-4010/2018, Erwägung 7.1.3; usw.).

Zu dieser allgemeinen Treuepflicht bzw. zum Begriff der Wahrung der berechtigten Interessen des Bundes äussert sich das BVGer nicht ausführlich.

Es erinnert daran, dass die Treuepflicht darauf abzielt, das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, damit das Vertrauen der Bürger in den Staat nicht untergraben wird (BVGer A-4054/2015, Erwägung 5.1.3; A-3899/2022, Erwägung 4.4.2).

Nach der Lehre bleibt die Treuepflicht, soweit sie die Verteidigung der legitimen Interessen des Bundes umfasst, im Wesentlichen identisch mit derjenigen, die unter dem alten Recht galt (Peter Hänni, «*Personalrecht des Bundes*» in Organisationsrecht, Band I, Teil 2, 2. Auflage, 2004, N. 206 ff. und zitierte Referenzen).

Nach Ansicht dieser Autoren beinhaltet diese Treuepflicht eine Verpflichtung gegenüber dem Staat und nicht gegenüber einem Departement oder einem Vorgesetzten. Es handelt sich nicht um eine Pflicht zum blinden Gehorsam (Peter Hänni, op. cit., N. 209 und 213 und zitierte Referenzen).

Im Allgemeinen: «*Die Treuepflicht ist niemals Selbstzweck, sondern (...) dient ausschliesslich einem korrekten, unparteiischen, wirksamen Gesetzesvollzug im Interesse der Betroffenen und der Allgemeinheit*» (ibidem).

Es ist unbestritten, dass die Intensität der Treuepflicht von den Anforderungen der ausgeübten Funktion und natürlich von der hierarchischen Stellung abhängt.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Treuepflicht gegenüber der Eidgenossenschaft insbesondere von den Mitgliedern des Bundesrats zu beachten ist, und zwar in verstärktem Maße aufgrund ihrer Funktion als Mitglieder der Exekutive und als Departementsvorsteher:innen (Peter Hänni, op. cit., N. 214 und zitierte Referenz).

So hatte das Bundesgericht in einem Urteil im Anschluss an die Affäre Elisabeth Kopp Gelegenheit, sich wie folgt zu äussern:

« Der öffentliche Dienst - als besonderes Rechtsverhältnis - fordert von jedem Amtsträger treue und gewissenhafte Erfüllung der mit dem Amte verbundenen Obliegenheiten: Er hat alles zu tun, was die Interessen des Staates fördert, und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt.

Dieser Grundsatz wird ausdrücklich zwar nur für Bundesangestellte in Art. 22 des Beamtengesetzes (SR 172.221.10) erwähnt.

Er gilt selbstverständlich aber auch für Bundesräte. Diese sind wegen ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion als Mitglieder der obersten leitenden und vollziehenden Behörde der Eidgenossenschaft und als Departementsvorsteher:innen (Art. 95 BV; Art. 1 und 27 des Verwaltungsorganisationsgesetzes - SR 172.010) sowie auch aufgrund des abgelegten Amtseides (Dekret betreffend den von den obersten Bundesbehörden zu leistenden Amtseid - SR 170.31) in besonderem (noch höherem) Masse der Sorge um das Wohl der Eidgenossenschaft verpflichtet.» (BGE 116 IV 56, S. 69, Ziff. III).

Diese Treuepflicht der Bundesräte, die Interessen der Eidgenossenschaft zu wahren, umfasst selbstverständlich nicht nur die Einhaltung des innerstaatlichen Rechts, sondern auch der internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Was die Beamten betrifft, so steht fest, dass diese Treuepflicht die Ausübung von Grundrechten wie der Meinungsäusserungsfreiheit einschränken kann, jedoch unter bestimmten Bedingungen, die geprüft werden müssen.

b. Meinungsfreiheit im öffentlichen Dienst

Art. 6 Abs. 1 BPG sieht vor, dass das Personal der Bundesverwaltung die in der Verfassung und in der Gesetzgebung festgelegten Rechte und Pflichten hat. Dazu gehört unter anderem die Meinungsfreiheit (Peter Helbing, ad Art. 6, N. 18, *in*: Bundespersonalgesetz, 2013).

Diese Meinungsäusserungsfreiheit ist in erster Linie in Art. 16 Abs. 2 BV verankert, der jedem Menschen das Recht garantiert, seine Meinung frei zu bilden, zu äussern und zu verbreiten.

Was die Rechtsprechung des Bundesgerichts betrifft, so möchte ich mich auf BGE 136 I 332 beschränken, das zwar einen Fall des öffentlichen Dienstes Zürich betrifft, dessen Grundsätze jedoch weitgehend auf den vorliegenden Fall übertragbar erscheinen.

In diesem Urteil hatte das Bundesgericht zu entscheiden, ob die Verteilung eines Flugblatts durch einen Beamten, der als Lehrer tätig war, an Mitglieder des Kantonsrates mit seiner Treuepflicht vereinbar war. In diesem Flugblatt kritisierten er und seine Kolleg:innen ein Projekt für einen zukünftigen Campus für eine Hochschule.

Unser oberstes Gericht erinnert zunächst daran, dass die Treuepflicht bedeutet, dass die/der Bundesangestellte über die bloße Ausführung seiner Arbeit hinaus die Interessen der Gemeinschaft wahren muss.

Das Bundesgericht stellt weiter fest, dass diese Treuepflicht die Grundrechte, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäusserung, einschränken kann.

Es weist jedoch darauf hin, dass öffentliche Kritik nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, insbesondere wenn sie Entscheidungen betrifft, die den eigenen Tätigkeitsbereich der/des Bundesangestellten betreffen.

Die Treuepflicht verpflichtet den Beamten jedoch zu einer gewissen Zurückhaltung, insbesondere in der Art und Weise, wie er Kritik übt, und dazu, sich nur dann an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn interne Schritte zu keinem Ergebnis geführt haben.

Das Bundesgericht prüft sodann die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs zu Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Nach seiner Prüfung kommt es zu dem Schluss, dass die Verteilung der fraglichen Flugblätter nicht gegen die Treuepflicht verstößt.

Dies veranlasst uns, die Rechtsprechung des EGMR zur Meinungsfreiheit von Bundesangestellten zu prüfen.

Zur Erinnerung: Art. 10 Abs. 1 EMRK lautet: « *Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäusserung* ».

Art. 10 Abs. 2 sieht jedoch vor, dass dieses Recht bestimmten Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden kann.

In Bezug auf Beamte hat der EGMR stets die Auffassung vertreten, dass diese sich auf den Schutz von Art. 10 EMRK berufen können. Die in der Rechtsprechung festgelegten Grundsätze sind daher auf sie anwendbar.

So muss jeder Eingriff in die Meinungsfreiheit gesetzlich vorgesehen sein, einem legitimen Zweck dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Genauer gesagt muss dieser Eingriff in die Meinungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erachtet werden, wobei das Adjektiv „*notwendig*“ einen zwingenden sozialen Bedarf impliziert. Die zur Rechtfertigung dieses Eingriffs angeführten Gründe müssen relevant und ausreichend sein (EGMR, Urteil Vogt gegen Deutschland vom 26. September 1995; Urteil Wille gegen Liechtenstein vom 28. Oktober 1999).

Für Beamte in Ausübung ihres Amtes hält der Gerichtshof in diesem Zusammenhang an dem Grundsatz der Neutralität fest, der jede Äußerung politischer, religiöser oder philosophischer Meinungen verbietet (EGMR, Peterson gegen Deutschland vom 22. November 2001).

Eingriffe in die Meinungsfreiheit können sich auch aus ihrer Pflicht zur Zurückhaltung ergeben.

Dennoch bleibt der Grundsatz der Meinungsfreiheit bestehen, und Eingriffe in die Ausübung dieses Rechts sind die Ausnahme.

In seinem Urteil Vogt gegen Deutschland vom 26. September 1995 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ausdrücklich betont, dass „*Zwar kann ein Staat rechtmäßigerweise seinen Beamten aufgrund ihres Status eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegen, doch sind Beamte Personen und kommen so in den Schutz des Artikels 10 der Konvention.*“.

Bundesangestellte dürfen sich also zur Arbeitsweise und zum Handeln der Verwaltung äußern. Sie haben sogar das Recht, Kritik an der Verwaltung und ihren Vorgesetzten zu üben.

Allerdings muss diese Kritik moderat bleiben. Sie darf nicht in übertriebener, beleidigender oder gewalttätiger Form geäußert werden.

Inhaltlich darf sie nicht zu einem Vertrauensbruch führen (siehe in diesem Zusammenhang EGMR, Diego Nafria gegen Spanien vom 14. März 2002).

Die besondere Rolle des Bundesangestellten erfordert daher, dass ein „*ausgewogenes Verhältnis zwischen konkurrierenden Werten gefunden wird: dem Grundrecht des Beamten auf freie Meinungsäußerung einerseits und dem berechtigten Interesse eines demokratischen Staates andererseits, dafür zu sorgen, dass sein öffentlicher Dienst unter Wahrung des Vertrauens der Bürger arbeitet*“ (M. Verdussen, M. Verdussen, « *Le devoir de réserve au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », in « *Le devoir de réserve : l'expression censurée ?* » Actes de la table ronde du 17 octobre 2003 tenue à la Maison du barreau de Bruxelles, Bruxelles : Bruylant, 2004, p. 23, traduction libre).

Was Diplomaten betrifft, verdient ein Urteil besondere Aufmerksamkeit, nämlich das Urteil in der Rechtssache Karapetyan gegen Armenien (EGMR, Karapetyan und andere gegen Armenien vom 17. November 2016).

Dieser Fall betrifft die Entlassung von vier hohen Beamten des armenischen Außenministeriums, nachdem sie in der Zeit nach den Präsidentschaftswahlen im Februar 2008 öffentlich Kritik an der Regierung geübt hatten.

Im ganzen Land fanden Demonstrationen statt, und es wurden Vorwürfe wegen Wahlbetrugs laut.

Diese hochrangigen Diplomaten hatten ihre Empörung zum Ausdruck gebracht, indem sie vor dem Hintergrund schwerer sozialer Unruhen den Wahlprozess in Frage stellten.

Der armenische Staat machte geltend, dass eine einschlägige Bestimmung des armenischen Rechts („the Diplomatic Service Act“) von Diplomaten Neutralität in der politischen Debatte verlange. Ihre Entlassung sei erfolgt, um die demokratischen Grundsätze zu verteidigen und die nationale Sicherheit in einem Staat zu gewährleisten, der erst kürzlich seine Unabhängigkeit erlangt hatte.

In dieser Rechtssache wiesen die Richter:innen in Straßburg zunächst darauf hin, dass sich die Beschwerdeführer:innen, d. h. diese hochrangigen Diplomaten, auf die Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 EMRK berufen konnten.

Sie betonten insbesondere, dass die betroffenen Diplomaten sich an öffentlichen Debatten beteiligen können müssen, wenn ihre Erfahrung und ihr Fachwissen nützlich und im allgemeinen Interesse für eine gute Information sein können (Rn. 58 mit Verweis auf das Urteil *Baka gegen Ungarn* vom 23. Juni 2016).

Aus Sicht von Art. 10 Abs. 2 waren sie jedoch der Ansicht, dass der armenische Staat berechtigt war, dieses Recht einzuschränken, indem er ihnen verbot, öffentlich zu politischen Themen Stellung zu nehmen. Der Gerichtshof war insbesondere der Ansicht, dass ein Staat berechtigt sei, über ein diplomatisches Korps zu verfügen, das in der politischen Debatte loyal und neutral ist.

Anschließend prüfte er, ob die Entlassung dieser Diplomaten notwendig und verhältnismäßig war, um dieses Ziel zu erreichen. In diesem Zusammenhang berücksichtigte der Gerichtshof alle Umstände, insbesondere den Hintergrund, vor dem ihre Äußerungen gemacht wurden.

Die schwere politische und institutionelle Krise, in der sich das Land befand, war ein entscheidender Faktor für die Ablehnung ihrer Klage.

Es ist anzumerken, dass die Richter die Sanktion dennoch als streng betrachteten und dass in einer abweichenden Meinung diese sogar als unverhältnismäßig angesehen wurde.

c. Der vorliegende Fall

Im vorliegenden Fall geht aus dem Wortlaut des streitigen Schreibens zunächst hervor, dass es für den internen Gebrauch in der Verwaltung bestimmt war.

Er ist an den Departementsvorsteher adressiert, und die Unterzeichner:innen haben nicht die Absicht bekundet, ihn zu veröffentlichen.

Formell sind die Formulierungen besonders respektvoll und zurückhaltend.

Inhaltlich beschränkt sich das Schreiben im Wesentlichen darauf, an die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erinnern und den Departementsvorsteher zu ermutigen, im Einklang mit diesen zu handeln.

In diesem Sinne fordern die Unterzeichner:innen den Departementsvorsteher auf, seinen Pflichten insbesondere aus Art. 3 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) nachzukommen, nämlich auf der Grundlage der Verfassung und der Gesetze zu handeln.

In diesem Zusammenhang verpflichtet Artikel 1, der allen vier Genfer Konventionen gemeinsam ist, die Vertragsstaaten, alle Artikel der Konventionen einzuhalten und für deren Einhaltung zu sorgen.

«Gemäss der negativen Verpflichtung dürfen die Hohen Vertragsparteien die Konfliktparteien weder zur Verletzung der Konventionen ermutigen noch ihnen dabei helfen oder sie dabei unterstützen. Gemäss der positiven Verpflichtung müssen sie alles in ihrer Macht Stehende tun, um diese Verstösse zu verhindern und zu beenden» (Aktualisierter Kommentar des IKRK zur Ersten Genfer Konvention, ad Art. 1, traduction libre).

Als Hüterin dieser Konventionen hat die Schweiz nicht nur eine erhöhte politische und moralische Verantwortung, sondern auch eine besondere rechtliche Verantwortung, da sie für deren ordnungsgemäße Anwendung bürgt.

Hinzu kommt, dass Artikel I des Internationalen Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes die Schweiz ausdrücklich verpflichtet, solche Verbrechen zu verhindern und zu bestrafen.

Die respektvolle Aufforderung an den Departementsvorsteher, *«die wahllosen und unverhältnismässigen Operationen Israels scharf zu verurteilen und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um diesen Staat zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu bewegen»*, steht zweifellos im Einklang mit den Verpflichtungen, die sich aus diesen Konventionen ergeben.

Diese Intervention beim Departementsvorsteher erscheint umso legitimer, als es sich um äußerst schwere Verbrechen und Verstösse gegen das Völkerrecht handelt, die vom Staat Israel begangen und von fast allen internationalen Instanzen, einschließlich des Internationalen Gerichtshofs, anerkannt und angeprangert wurden.

Bemerkenswert ist, dass der Inhalt dieses Schreibens mit den aktuellen Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarates und des Europarates, aus dem der EGMR hervorgegangen ist, übereinstimmt.

Er knüpft auch an einen offenen Brief vom 27. Mai 2025 an, der insbesondere von zwei ehemaligen Bundesrätinnen, zahlreichen renommierten Jurist:innen und führenden Nichtregierungsorganisationen sowie zwei aufeinanderfolgenden offenen Briefen unterzeichnet wurde, die von 54 bzw. 72 ehemaligen Botschafter:innen unterzeichnet wurden.

Angesichts dieser Umstände vertreten die Unterzeichner:innen zweifellos die legitimen Interessen der Eidgenossenschaft in angemessener und geeigneter Weise, ohne ihre Pflicht zur Zurückhaltung zu verletzen.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit wird ihnen vorgeworfen, sich nicht damit begnügt zu haben, informelle Gelegenheiten (Baterladas, Town Halls, Brown Bag Lunches) zu nutzen, um sich an den Departementsvorsteher zu wenden (Le Temps, Genf, Ausgabe vom 1. Juli 2025).

Ein solcher Vorwurf ist nicht zulässig. Die Meinungsäusserungsfreiheit umfasst das Recht, über wirksame Mittel zu verfügen, um sich zu äussern und Gehör zu finden. Dieses Ziel kann offensichtlich nicht erreicht werden, wenn man sich isoliert in solchen informellen Rahmen manifestiert.

Gemäss der Antwort des Bundesrats vom 20. August 2025 auf die parlamentarische Interpellation 25.3714 wird den Unterzeichner:innen zudem vorgeworfen, nicht den hierarchischen Weg beschritten zu haben.

Angesichts der Dringlichkeit des Vorgehens, der Anzahl der Unterzeichner:innen und ihrer unterschiedlichen Positionen innerhalb des Departements ist ein solcher Vorwurf, der im Übrigen im Widerspruch zum ersten steht, ebenfalls zurückzuweisen.

Auch die direkte Übermittlung des besagten Schreibens an den Departementsvorsteher steht in vollem Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Daraus folgt, dass das Vorgehen zweifellos im Respekt der Treuepflicht steht.

Was ist mit der Weitergabe dieses Schreibens an die Medien?

Gemäss der Antwort vom 20. August 2025 auf die oben erwähnte parlamentarische Interpellation ist der Bundesrat der Ansicht, dass mit der vorliegenden Weitergabe an die Medien ein Verstoss gegen die Treuepflicht (Art. 20 BPG) oder sogar ein Verstoss gegen das Amtsgeheimnis (Art. 22 BPG; Art. 320 StGB) vorliegt, da sie dem Ruf ihres Arbeitgebers schaden würde.

Es ist jedoch keineswegs sicher, dass solche Vorwürfe angesichts der Grundsätze, die der EGMR in seiner Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit aufgestellt hat, Bestand haben können.

Können die beschlossenen Massnahmen in der Sache dieser Indiskretion in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erachtet werden und einem zwingenden sozialen Bedürfnis entsprechen? Das ist ernsthaft zu bezweifeln.

In jedem Fall würde eine Prüfung dieser Frage dazu führen, dass alle Umstände, die mit der Weitergabe dieses Schreibens an die Medien zusammenhängen, berücksichtigt werden müssen, um eine Interessenabwägung vorzunehmen.

Diese Prüfung würde sich sicherlich auf die Einhaltung der Verpflichtungen durch den Departementsvorsteher bzw. den Bundesrat beziehen, die sich insbesondere aus den Genfer Konventionen und der Völkermordkonvention ergeben, angesichts der extremen Schwere der Verbrechen und Verstöße gegen das Völkerrecht, die vom Staat Israel begangen wurden.

d. Massnahmen des Departements nach dem Durchsickern dieses Schreibens an die Medien

Die folgenden Ausführungen basieren auf den diesbezüglichen Presseberichten.

Da das interne Vorgehen der Verwaltung der Treuepflicht entspricht, gibt es zweifellos keinen Grund für Sanktionen, Verwarnungen oder Druck- oder Einschüchterungsmassnahmen.

Was das Durchsickern des Schreibens an die Medien betrifft, ist zunächst anzumerken, dass das Bundespersonalrecht den Begriff der kollektiven Straftat, die eine gemeinsame Verantwortung aller Unterzeichner nach sich ziehen würde, nicht kennt.

Dieser strafrechtliche Begriff, der bei Straftaten wie Aufruhr oder Schlägerei vorkommt, existiert im Bundespersonalrecht nicht, insbesondere nicht im Zusammenhang mit einer angeblichen Verletzung der Treuepflicht oder der Geheimhaltungspflicht.

Daher kann kein Unterzeichner des Schreibens als solcher für dessen Veröffentlichung verantwortlich gemacht werden.

Aus diesem Grund dürfen die Unterzeichner auch nicht mit Sanktionen oder jeglichem Druck, Verwarnungen oder individuellen Verweisen belegt werden.

Was insbesondere die Loyalitätskontrollen (Art. 20b LPers) betrifft, über die in der Presse berichtet wurde (Le Temps, Ausgabe vom 1. Juli 2025), ist Folgendes anzumerken.

Die Gesetzgebung legt nicht genau fest, unter welchen Umständen solche Kontrollen durchgeführt werden müssen – abgesehen von den für Diplomaten vorgesehenen periodischen Kontrollen – und wie die Loyalität des Mitarbeitenden beurteilt wird.

Gemäss der Botschaft des Bundesrates:

« Mit Integrität und Vertrauenswürdigkeit werden vorweg der Charakter sowie die Gewohnheiten und Beziehungen einer Person zu ihrem Umfeld anvisiert. Diese Eigenschaften sind bei der Ausübung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit die Eignungserfordernisse schlechthin.

Liegen diese Eigenschaften vor, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit darauf vertraut werden, dass die mit einer solchen Tätigkeit betraute Person loyal zu ihrer Aufgabe steht und die Sicherheitsinteressen des Arbeitgebers oder der Institution wahrt.

Welche der Indizien und Zusammenhänge die fehlende Vertrauenswürdigkeit einer Person, ihre mutmassliche Erpressbarkeit oder ihr beeinträchtigtes Urteils- und Entscheidungsvermögen belegen, kann auf Gesetzesebene nicht spezifiziert, sondern muss letztlich in jeder einzelnen Beurteilung ermittelt und dargelegt werden.

(...) Die Annahme eines Sicherheitsrisikos muss durch Fakten und tatsächliche Umstände, welche die zu beurteilende Person betreffen, begründet werden. Reine Vermutungen, insbesondere wenn sie die politische Gesinnung der zu prüfenden Person betreffen, sind nicht zulässig » (BBl 2017 3046 -3047).

In Anbetracht dessen kann die Unterzeichnung des streitigen Schreibens eine solche Loyalitätskontrolle nicht rechtfertigen.

Die Aufforderung an den Departementvorsteher, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu handeln, in einer den Umständen vollkommen angemessenen Formulierung, stellt offensichtlich nicht « *les aptitudes de base nécessaires à l'exercice d'une activité sensible* » (Französische Fassung der Botschaft) in Frage.

Die Einleitung eines solchen Verfahrens scheint daher einen Rechtsmissbrauch (Art. 2 Abs. 2 ZGB) darzustellen, da die Einrichtung der Loyalitätskontrolle für Zwecke genutzt wird, die nicht den vom Gesetzgeber beabsichtigten entsprechen.

e. Schlussfolgerungen

Nach diesen Ausführungen komme ich zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Treuepflicht umfasst nach wie vor die Verteidigung der legitimen Interessen der Eidgenossenschaft und unterscheidet sich in dieser Hinsicht deutlich vom Privatrecht.
- innerhalb der durch die Rechtsprechung des EGMR festgelegten Grenzen sind die Mitarbeitenden des EDA berechtigt, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung auszuüben;
- das interne Schreiben an den Departementvorsteher vom 2. Juni 2025 überschreitet diese Grenzen nicht und respektiert somit ihre Treuepflicht;
- was die Weitergabe an die Medien betrifft, wird sie vom Bundesrat als mögliche Verletzung der Loyalitätspflicht oder sogar der Amtsgeheimnispflicht angesehen;
- das Bundespersonalrecht kennt den Begriff des Kollektivdelikts nicht, und es ist nicht möglich, die Unterzeichner:innen dieses Schreibens aufgrund dieser Weitergabe individuell zur Verantwortung zu ziehen;
- Verwaltungsmassnahmen, insbesondere Loyalitätskontrollen, sowie Verwarnungen oder Druckausübung jeglicher Art gegen sie sind in keinem Fall zulässig ;
- Eine mögliche Sanktion gegen den oder die Urheber:innen dieser Indiskretion könnte unter Berücksichtigung der vom EGMR festgelegten Grundsätze zur Meinungsfreiheit angefochten werden ;
- In diesem Fall müssten alle Umstände geprüft werden, insbesondere die Einhaltung der Verpflichtungen der Schweiz durch den Departementvorsteher und ganz allgemein durch den Bundesrat, die sich insbesondere aus den Genfer Konventionen ergeben, im Hinblick auf die vom Staat Israel begangenen extrem schweren Verbrechen und Verstöße gegen das Völkerrecht.

Eric Mangué, Rechtsberater APC
Konferenz APC-PVB, Sektion EDA
Bern, 20. Oktober 202

N. B. : Die geäußerten Meinungen sind ausschliesslich die des Autors. Es handelt sich um eine freie Übersetzung des französischen Textes. Die französische Fassung gilt ausschliesslich.