



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



22.004

GPK-N/S und GPDel.

Jahresbericht 2021

CdG-N/E et DéICdG.

Rapport annuel 2021

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.03.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Wir behandeln den Jahresbericht 2021 der GPK-N/S und der GPDel ohne Vertretung des Bundesrates. Als erster Kommissionssprecher hat Herr Michel, Präsident der GPK-S, das Wort.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung stelle ich Ihnen im Namen der GPK-S heute gerne den Bericht über die Tätigkeit der beiden GPK und der GPDel im Jahr 2021 vor. Diesen Bericht hat die GPK-S am 25. Januar einstimmig genehmigt. 2021 haben insgesamt 116 Sitzungen der GPK inklusive Subkommissionen stattgefunden; 20 davon waren Plenarsitzungen. Das sind gleich viele Sitzungen wie im Vorjahr, obwohl wir mit den vielen Corona-bedingten Untersuchungen stark beschäftigt waren.

Damit sei auch gleich ein erklärtes Ziel des GPK-Präsidiums bekannt gegeben: Auch bei steigender Geschäftslast wollen wir die zeitliche Inanspruchnahme unserer Mitglieder in Grenzen halten und auch auf die Ressourcen unseres Sekretariats achten. Ich komme später noch darauf zurück.

Es liegt nahe, dass die Pandemie auch die GPK stark beschäftigt hat. Gestartet sind wir im Mai 2020 mit Inspektionen zu den Massnahmen des Bundesrates und der Verwaltung zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Aus dieser Situation mit den Covid-Massnahmen ergaben sich anfänglich 28 Geschäfte, die in den Subkommissionen bewältigt worden sind und noch bewältigt werden. Die Subkommissionen legen ihre Schwerpunkte jeweils selber fest und passen diese, je nach Bedarf, auch an. Sie können auch von sich aus auf Abklärungen verzichten, wenn bestimmte Themen bereits anderweitig vertieft oder aufgearbeitet werden. So können sich auch Veränderungen an dem im Voraus festgelegten Jahresprogramm ergeben. Diese dynamische Arbeitsweise müssen wir unbedingt beibehalten, denn es gibt nicht nur Covid-Geschäfte – zum Glück! –, sondern vermehrt auch wieder andere.

So haben die GPK zu Jahresbeginn gerade eine Verzichts- und Konzentrationsplanung vorgenommen. Ein Beispiel: Mehrere inhaltlich benachbarthe Untersuchungen verschiedener Subkommissionen zu Covid-Themen werden zusammengeführt; das betrifft insbesondere die Krisenorganisation. Die Krisenorganisation und die Krisenstäbe auf den Ebenen Bundesrat, EDI und Bundesamt für Gesundheit werden in einem einzigen Bericht erläutert. Dieser Bericht zur Krisenorganisation dürfte auch ein Kernbereich unserer Inspektionen sein und noch in diesem Frühjahr veröffentlicht werden. Im letzten Jahr sind bereits vier Covid-Berichte der GPK erschienen, Anfang dieses Jahres zwei weitere. Aufgrund des schon erwähnten Konzentrations- und Verzichtsprozesses werden im laufenden Jahr noch 14 aktive Covid-Geschäfte verbleiben, also etwa die Hälfte der anfänglichen Zahl.

Um die Übersicht über all diese Inspektionen zu behalten, intern und auch extern, hat die GPK eine Ergänzung der GPK-Homepage beschlossen: Ab März dieses Jahres wird eine spezielle Rubrik eingeführt, unter der alle veröffentlichten Berichte und Medienmitteilungen abrufbar sind. Diese Kommunikationsmaßnahme verstärkt die wichtige Rechenschaftsabgabung der GPK gegenüber der Öffentlichkeit.

Schliesslich haben die GPK auch die Auswirkungen der Covid-Krise im Zusammenhang mit der Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele von Post, SBB, Swisscom und Skyguide angeschaut. Die Pandemie hat die Geschäftstätigkeit und die Bilanzen all dieser Unternehmen negativ beeinflusst, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmass. So waren die ökonomischen Konsequenzen insbesondere für SBB und Skyguide



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



gravierend, weshalb der Bund für diese beiden Unternehmen bekanntlich spezifische Massnahmen zur finanziellen Unterstützung beschlossen hat. Positiv ist, dass alle vier Unternehmen – Post, SBB, Swisscom und Skyguide – es trotz Pandemie insgesamt geschafft haben, ihre im Vorjahr festgelegten strategischen Ziele zu erreichen.

Corona-geprägt war auch die Auswahl an wissenschaftlichen Evaluationen, mit welchen die GPK die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragte. Im Berichtsjahr wurden von den Subkommissionen acht mögliche Evaluationsthemen gemeldet. Ausgewählt wurden schliesslich drei: erstens die Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das Bundesamt für Gesundheit, zweitens Kurzarbeit in der Corona-Krise und drittens ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen. Zwei dieser in Auftrag gegebenen PVK-Evaluationen sind also Corona-bedingt. Auch das wird sich wieder ändern: Für das Jahr 2022 haben die GPK drei Corona-unabhängige Themen gewählt, die von der PVK wissenschaftlich begleitet werden.

Die Inspektionen zu anderen Sachbereichen werden nachfolgend schwerpunktmässig von den Präsidenten zweier Subkommissionen erwähnt. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle nur noch, dass uns bei Inspektionen immer wieder auch institutionelle Fragen beschäftigen, so zum Beispiel das Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde, der Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen, die Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit, die Reorganisation der Bundeskriminalpolizei oder die Reorganisation des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen sowie interne Probleme am Bundesstrafgericht.

Gerade für das Funktionieren staatlicher Institutionen und bei Querschnittthemen wie der Datensicherheit scheint uns die Aufgabe der GPK besonders wichtig und wertvoll. Dass wir diese Aufgabe auch in Zukunft wahrnehmen können, ohne

AB 2022 S 42 / BO 2022 E 42

unsere Mitglieder zeitlich mehr zu beanspruchen und ohne unser Sekretariat massgeblich aufzustocken zu müssen, bedingt eine effiziente und konzentrierte Arbeitsweise. Wenn wir schon gemäss unserem Prüfungsauftrag die Wirksamkeit und die Effizienz der Verwaltungstätigkeit beurteilen und kritisch prüfen, sollten wir den Massstab der Effizienz auch an uns selber anlegen. Das ist ein klares Ziel des Präsidiums. So gestalten wir insbesondere die mündliche Berichterstattung im Rahmen unserer Plenarkonferenzen stringenter. Die Konzentrations- und Verzichtsplanung bei den Covid-Geschäften habe ich erwähnt.

Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen dafür, dass sie diese effiziente Arbeitsweise auch mittragen. Ebenfalls danke ich unserem professionell arbeitenden Sekretariat. Ein Dank gebührt den Mitgliedern des Bundesrates und den Kadern der Verwaltung, die den Aufsichts- und Sachbereichskommissionen zu ein und demselben Thema zuweilen mehrfach Red und Antwort standen. Der Querschnittcharakter der Pandemie mit den mit ihr verbundenen Massnahmen hatte diese Mehrfachbelastung zur Folge. Solche Überschneidungen und Doppelbelastungen dürfen aber für ordentliche Zeiten nicht die Regel werden; hier haben sich Geschäftsprüfungs- und Sachbereichskommissionen noch vermehrt um eine Aufgabenteilung zu bemühen. Schliesslich danke ich der PVK für die professionelle wissenschaftliche Grundlagenarbeit sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle für deren Offenheit und Berichterstattung uns gegenüber.

Ich bitte Sie um Kenntnisnahme meiner Ausführungen. Die Berichterstattung wird anschliessend weitergeführt durch Kollegin Maya Graf als Präsidentin der GPDel. Im Anschluss daran werden Herr Charles Juillard, Präsident der Subkommission EDA/VBS, und Herr Hans Stöckli, Präsident der Subkommission Gerichte/Bundesanwaltschaft, einige Schwerpunkte der Tätigkeit der Subkommissionen beleuchten.

Graf Maya (G, BL), für die Kommission: Gerne informiere ich Sie kurz über eine Auswahl von Geschäften, welche die GPDel im Jahr 2021 behandelt hat. Den gesamten Jahresbericht der GPDel finden Sie in Kapitel 5 des vorliegenden Jahresberichtes 2021 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte.

Das erste Thema, über das ich Ihnen berichten darf, betrifft die Nachkontrolle der Inspektion im Fall Crypto AG. Wie Sie sich erinnern, verabschiedete die GPDel am 2. November 2020 ihren Inspektionsbericht zum Fall Crypto AG. Anlass für die Untersuchung waren Hinweise, wonach das Unternehmen im Auftrag der amerikanischen Nachrichtendienste Verschlüsselungsgeräte exportiert habe, die so konstruiert waren, dass die involvierten Dienste aufgrund ihres Vorwissens die Verschlüsselung der Geräte mit einem realistischen Aufwand brechen konnten.

Der Bundesrat nahm am 26. Mai 2021 fristgerecht Stellung zum Inspektionsbericht der GPDel. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, von den insgesamt zwölf Empfehlungen sechs vollständig und drei teilweise oder so weit als möglich umzusetzen. Inhaltlich diskutierte die GPDel die Stellungnahme des Bundesrates am 1. Juli 2021. Die GPDel hielt in ihrem Brief vom 25. August 2021 an den Bundesrat an ihrem Verständnis der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



Aufsichtspflicht der Exekutive über den NDB fest. Es ist zwar richtig, dass das VBS und der Bundesrat über die Involvierung des NDB in die amerikanischen Operationen vor 2019 nicht informiert waren. Aus Sicht der GPDel lassen sich jedoch die wenig wirksame Führung und Aufsicht des VBS und des Bundesrates bei der darauf folgenden Bewältigung des Falls Crypto AG nicht allein auf die ursprüngliche Informationszurückhaltung von Einzelpersonen im Nachrichtendienst zurückführen.

Der Bundesrat hat die verfassungsrechtliche Aufgabe, die Verwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen. Als Mittel der Dienstaufsicht verfügen die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente ihrerseits über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Daraus folgt aus Sicht der GPDel, dass der NDB nicht nur eine Bringschuld gegenüber der Vorsteherin des VBS hat, sondern die wirksame Aufsicht des Departements ebenfalls eine Holschuld gegenüber dem NDB beinhaltet.

Das zweite Geschäft, das ich Ihnen gerne näherbringen möchte, ist ein Dienststellenbesuch zum Thema Hacking und Kryptologie. Analog zum ersten Geschäft standen im Mittelpunkt des Dienststellenbesuchs vom 8. April 2021 das Zentrum Elektronische Operationen (ZEO) und die Kommunikationsaufklärung. Am Vormittag des 12. Mai 2021 liess sich die GPDel in den Örtlichkeiten von NDB und ZEO die Werkzeuge und Methoden für das Eindringen in fremde Computersysteme präsentieren.

Der Standort des Zielgerätes ist ausschlaggebend für die Frage, welcher Genehmigungsprozess zur Anwendung kommt. Befindet sich das Computersystem im Ausland, kann die Vorsteherin des VBS nach vorheriger Konsultation der Vorsteherin des EJPD und des Vorstehers des EDA über die Durchführung der Massnahmen entscheiden. Sobald sich das Gerät in der Schweiz befindet, bedarf es zusätzlich der vorgängigen Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht. Je nach Beschaffungsziel kann diese Form der Informationsbeschaffung mit grossem Aufwand verbunden sein. Insbesondere das Eindringen in ausländische Computersysteme verlangt eine minutiöse und zeitintensive Vorbereitung.

Am Nachmittag des 12. Mai 2021 besuchte die GPDel dann den Geschäftsbereich Kryptologie des ZEO. Im Rahmen ihrer Inspektion zum Fall Crypto AG hatte die GPDel die Wichtigkeit der kryptografischen Sicherheit erkannt und dazu ja auch zwei Empfehlungen ausgesprochen. Anlässlich des Dienststellenbesuchs konnte sich die GPDel ein umfassendes Bild von den kryptografischen und kryptoanalytischen Fähigkeiten innerhalb des VBS machen. Anlässlich dieses Besuchs informierte der Leiter des ZEO die GPDel über die interne Organisation des ZEO und den ungedeckten Ressourcenbedarf sowie über die geplante Unterstellung unter das Kommando Cyber der Armee.

Nun möchte ich Ihnen noch Bericht zum Thema "Benachrichtigung nach dem Aufschub der Auskunft" erstatten. Hier geht es darum, dass Privatpersonen Auskünfte beim Nachrichtendienst verlangen. Artikel 63 Absatz 2 des Nachrichtendienstgesetzes erlaubt es dem NDB, die Auskunftserteilung so lange aufzuschieben, wie ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse es rechtfertigt. Der Aufschub kann jedoch nur so lange aufrechterhalten werden, wie der NDB die Daten zu einer Person überhaupt aufzubewahren darf. Nach diesem Zeitpunkt muss der NDB der gesuchstellenden Person entweder Auskunft gemäss Artikel 8 des Datenschutzgesetzes erteilen oder die Auskunft nach Artikel 9 des Datenschutzgesetzes einschränken oder vollständig verweigern. Spätestens dann müssen die betreffenden Personen aber erfahren, ob sie überhaupt beim NDB verzeichnet waren.

Eine solche nachträgliche Auskunftserteilung war auch Gegenstand einer Aufsichtseingabe an die GPDel. Im April 2021 wandte sich ein Gesuchsteller an die GPDel, nachdem der NDB, gestützt auf Artikel 63 Absatz 2 NDG, die Auskunft auf sein Gesuch hin auf unbefristete Zeit aufgeschoben hatte. Gleichzeitig verlangte der Gesuchsteller vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Edöb) eine Überprüfung dieses Aufschubs. Die Prüfung durch den Edöb erfolgte im Mai 2021 in den Räumlichkeiten des NDB und führte zu keinen Beanstandungen. Konform mit Artikel 63 Absatz 3 informierte der Edöb Anfang Juni den Gesuchsteller über die Durchführung der Kontrolle, aber natürlich nicht über deren Ergebnis.

Im Juni 2021 edierte die GPDel alle Daten, die der NDB über den Gesuchsteller bearbeitete, als dieser im Februar 2020 sein Auskunftsgesuch stellte, und holte weitere Auskünfte ein. Ende August 2021 kam die GPDel zum Schluss, dass die Aufbewahrungsdauer der Daten über den Gesuchsteller bereits abgelaufen war, als der NDB im April 2021 den Aufschub der Auskunft bekannt gegeben hatte. Entweder wurde die maximal erlaubte Dauer für die Speicherung dieser Daten im System bereits überschritten, oder der NDB hätte diese Informationen löschen müssen, nachdem die Qualitätskontrolle bereits im April 2020 entschieden hatte, dass die Daten über den Gesuchsteller für die Erfüllung des Auftrags des NDB nicht mehr benötigt wurden. Nach der Beurteilung der GPDel war der NDB somit verpflichtet, den Aufschub zu beenden.

AB 2022 S 43 / BO 2022 E 43

und Auskünfte nach den Modalitäten des Datenschutzgesetzes zu erteilen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



Wir baten die Vorsteherin des VBS mit Schreiben vom 7. September 2021, dafür zu sorgen, dass der NDB dem Gesuchsteller vollständig Auskunft erteilt oder – beim Vorliegen überwiegender Geheimhaltungsinteressen – eine anfechtbare Verfügung nach Artikel 9 des Datenschutzgesetzes erlässt. Am 12. Oktober schrieb dann die Vorsteherin des VBS der GPDel, der NDB werde dem Anliegen der GPDel nachkommen. Es ging nicht nur um dieses einzelne Gesuch. Wir haben in den letzten Jahren bei verschiedenen Gesuchen genauer angeschaut, wie sie vom NDB behandelt wurden.

Zum Schluss möchte ich Sie gerne noch über ein aktuelles Geschäft informieren, das zurzeit in der GPDel behandelt wird. Es geht um die Vorkommnisse im Ressort Cyber des NDB. Die GPDel befasst sich seit August letzten Jahres mit dem rechtlich problematischen Geschäftsmodell des Ressorts Cyber im NDB. Dazu führte die GPDel im Oktober 2021 eine Aussprache mit der Chefin VBS durch, bevor sie im Dezember 2021 ein Rechtsgutachten, das eine Anwaltskanzlei für den NDB erstellt hatte, sowie den Schlussbericht einer internen Untersuchung durch den Dienst selbst behandelte.

Aus Sicht der GPDel lieferte die interne Untersuchung dem VBS genügend Erkenntnisse, um entscheiden zu können, wie die Cybераufgaben innerhalb des NDB zukünftig organisiert und geführt werden sollen. Die Informationen erlaubten auch eine Beurteilung darüber, wie sich das Ressort Cyber zu einem – so kann man es bezeichnen – "Nachrichtendienst im Nachrichtendienst" entwickeln konnte und wer dafür die Verantwortung trug. Bis Mitte Januar 2022 wollte die GPDel deshalb von der Chefin VBS wissen, was sie nach Abschluss der internen Untersuchung unternehmen wolle, um ihre politische Verantwortung wahrzunehmen.

Am 20. Januar informierte das VBS die GPDel, dass das VBS inzwischen eine externe Administrativuntersuchung beschlossen habe und weiterhin eine Strafanzeige prüfe. Gleichzeitig wollte das VBS von der GPDel bis spätestens Ende Januar wissen, ob die Delegation selbst eine Inspektion in dieser Sache eröffnen werde. Bevor die GPDel das Ansinnen des VBS an ihrer Sitzung vom 26. Januar 2022 besprechen konnte, entschied das VBS jedoch nach Information des Bundesrates, mit seiner Beurteilung der Vorkommnisse im Ressort Cyber des NDB an die Öffentlichkeit zu gelangen. Sie kennen diese Medienmitteilung. Angesichts des Interesses der Medien folgte die GPDel dann am Tag darauf mit einer eigenen Medienmitteilung, in welcher sie ihre eigenen Erkenntnisse und Beschlüsse bekannt gab. Im Rahmen ihrer begleitenden Oberaufsicht – wir werden selbst keine Inspektion einleiten – hörte die GPDel dann am 26. Januar und am 23. Februar 2022 weitere Personen an. Die GPDel fand dabei auch zunehmend Hinweise auf ungelöste Führungs- und Organisationsprobleme im NDB. Die Vorkommnisse im Bereich Cyber sind lediglich ein Symptom.

Das waren ein paar kurze Ausschnitte aus dem Bericht über unsere Arbeit. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Juillard Charles (M-E, JU), pour la commission: En ma qualité de président de la sous-commission DFAE/DDPS, je vous propose de vous arrêter un instant sur quelques éléments du rapport. Certes nous avons, comme les autres commissions, contribué à analyser les effets du Covid-19 et de ce qui s'est passé dans les différents services de l'administration, mais je ne m'y arrêterai pas spécialement, puisque tout cela est consigné dans un autre rapport.

Trois points ont en particulier retenu notre attention. Tout d'abord, les problèmes liés au réseau extérieur du DFAE. Deuxièmement, l'arrêt des négociations concernant l'accord-cadre institutionnel avec l'Union européenne. Troisièmement, l'acquisition de drones ADS 15.

En ce qui concerne le réseau extérieur du DFAE, nous nous sommes intéressés à la manière dont le personnel local des ambassades était recruté, et surtout à ce qui se passait avec celui-ci. Nous avions appris par des articles de presse qu'une employée sri lankaise de l'ambassade suisse à Colombo avait été arrêtée par les autorités locales en 2019 et qu'elle n'avait pas le droit de quitter le pays avant de faire une déclaration sur son enlèvement présumé. Selon des informations des médias, elle avait été séquestrée pendant plusieurs heures et forcée de révéler des informations confidentielles en lien avec son travail. Un article d'un grand journal zurichois de décembre 2020 a traité des défis auxquels le DFAE peut être confronté en raison du grand nombre d'employés locaux dans les ambassades et consulats.

Des cas de détournement de fonds à Moscou, de délivrance illégale de visas à Lima, mais aussi, comme dans le cas présent, des questions de protection des données, de protection personnelle des employés locaux qui ne sont généralement pas soumis à la protection diplomatique se posent clairement pour le DFAE.

Avec le secrétariat de la commission, nous avons décidé d'examiner ces questions de manière plus générale, sans nous limiter au cas spécifique du Sri Lanka. A cette fin, nous avons invité la directrice de la Direction des ressources du DFAE à laquelle nous avions posé les questions préalables suivantes. Que fait le DFAE sur le plan de la sécurité pour protéger les employés locaux dans les Etats sensibles? Comment les employés locaux sont-ils recrutés? Quels sont les domaines de responsabilité habituellement exercés par le personnel local des ambassades? Quelles leçons le DFAE a-t-il tiré des événements survenus au Sri Lanka en particulier?



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



Nous avons donc ensuite reçu la directrice de la Direction des ressources et son adjoint qui nous ont apporté les réponses à nos questions. Nous avons appris que le personnel local des ambassades représente environ 50 pour cent des employés du DFAE. Une enquête de satisfaction particulière leur a été adressée; celle-ci a rencontré un grand succès puisque près de 80 pour cent des employés ont indiqué un haut degré de satisfaction. Nous avons aussi appris comment ce personnel était recruté sur place: procédure ouverte avec de nombreux contrôles, application du droit local, emploi plutôt dans le domaine du support, mais très utile pour connaître la mentalité et les spécificités locales, sans oublier la langue parlée.

Une attention particulière est portée à leur sécurité, d'autant plus que ces personnes ne bénéficient pas de la protection diplomatique. Les concepts de sécurité sont connus et souvent rappelés, avec la consigne d'informer rapidement en cas de risque particulier; et des évaluations régulières du risque sont faites par les différentes ambassades ou consulats.

Au terme de ces auditions, la sous-commission a estimé que les enseignements avaient été tirés et que des mesures avaient été prises pour renforcer les contrôles et la sécurité. Nous avons donc décidé d'en rester là pour le moment.

Le deuxième point concerne la clarification à apporter sur la légalité de la décision du Conseil fédéral de rompre les négociations sur l'accord-cadre. A la suite de la décision du Conseil fédéral du 26 mai 2021 d'interrompre les négociations sur l'accord-cadre institutionnel avec l'Union européenne, la Commission de politique extérieure de notre conseil a demandé à la Commission de gestion d'enquêter sur le déroulement et sur la légalité de la décision du Conseil fédéral et de clarifier les compétences et la procédure future dans des situations similaires. En vue de répondre à la Commission de politique extérieure, notre sous-commission a été chargée de procéder à des clarifications préliminaires sur le sujet. Nous avons donc invité la secrétaire d'Etat du DFAE et le directeur de l'Office fédéral de la justice à se prononcer sur la légalité de la décision du Conseil fédéral. Nous avons reçu le rapport du Conseil fédéral relatif aux négociations sur un accord-cadre, dont nous avons appris, je ne veux pas dire presque incidemment, l'existence lors de notre visite de service auprès du Secrétariat d'Etat du DFAE.

Les participants à l'audition ont reçu du secrétariat la liste des points qui nous intéressaient particulièrement, à savoir: dans la préparation de la décision du Conseil fédéral, le DFAE a-t-il examiné dans quelle mesure le Parlement ou les commissions thématiques compétentes doivent être impliqués? L'Office fédéral de la justice a-t-il été consulté à ce sujet? Existe-t-il un avis de droit de l'Office fédéral de la justice sur cette question? Si ce n'est pas le cas, la légalité de l'intervention du Parlement a-t-elle été clarifiée après la décision du

AB 2022 S 44 / BO 2022 E 44

Conseil fédéral, notamment à la suite des diverses critiques de juristes ou du débat politique sur la question? La sous-commission a donc entendu la secrétaire d'Etat et le directeur de l'Office fédéral de la justice sur la question de la légalité de la décision du Conseil fédéral de rompre ces négociations avec l'Union européenne et surtout sur l'implication du Parlement dans cette décision. Nous avons volontairement circonscrit notre examen. Vous verrez plus loin pourquoi nous nous sommes limités à ces trois questions.

Selon la secrétaire d'Etat, une discussion sur la participation du Parlement a eu lieu pour la première fois en janvier 2021 au sein de la délégation du Conseil fédéral composée du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et du Département fédéral de justice et police, avec la participation du directeur de l'Office fédéral de la justice. Il a été conclu que si le Conseil fédéral décidait de ne pas signer l'accord-cadre, les commissions compétentes, à savoir les Commissions de politique extérieure du Conseil national et de notre conseil, devaient être consultées, conformément à l'article 152 de la loi sur le Parlement. La question de la compétence a été soigneusement examinée. Les Commissions de politique extérieure ont été formellement consultées et ont été régulièrement informées à l'avance de l'état d'avancement des négociations. Ce sont là les informations qui nous ont été données.

Le 29 mars 2021, la Commission de politique extérieure du Conseil national a officiellement demandé d'être consultée sur cette question. Les deux Commissions de politique extérieure ont été consultées le 26 avril 2021 sur l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle les conditions de la signature de l'accord-cadre n'étaient pas remplies. Le Conseil fédéral a inclus les résultats de cette consultation des deux Commissions de politique extérieure ainsi que des cantons dans sa pesée des intérêts. Du point de vue de l'Office fédéral de la justice, les commissions compétentes ont été impliquées conformément aux exigences légales, et les droits de participation du Parlement ont été respectés. La situation juridique attribue au Conseil fédéral la compétence de décider de la non-conclusion d'un traité international. A ce sujet, le directeur de l'Office fédéral de la justice a également commenté les essais de deux professeurs bien connus, MM. Cottier et Notter.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



Selon lui, les deux auteurs cités auraient argumenté à partir d'une considération plus politique que juridique lorsqu'ils ont dit que le Conseil fédéral avait dépassé ses compétences constitutionnelles. La recherche que nous avons menée avec l'appui du secrétariat n'a pas mis en lumière une liste exhaustive d'avis. Il semble plutôt que la formation d'opinion dans la doctrine juridique ne fasse que commencer.

Notre sous-commission s'est ralliée à l'avis du secrétariat: un examen de ces questions par les Commissions de gestion n'apporterait pas de plus-value à ce stade, d'autant moins que les avis cités, surtout celui de M. Cottier et du "Commentaire de la loi sur le Parlement", concluent à la nécessité, le cas échéant, de modifier les bases légales afin de clarifier la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale en cas de rupture de négociation. Dans ce cas de figure, il appartient aux Commissions de politique extérieure de se déterminer et de formuler des propositions éventuelles.

Les membres de la sous-commission ont approuvé cette évaluation. On a critiqué le fait que la décision de ne pas conclure l'accord ait été prise sans avoir de plan B. La gestion de ce dossier par le Conseil fédéral a également été critiquée. La sous-commission a décidé de discuter de la question dans le cadre du traitement du rapport annuel de gestion 2021 du Conseil fédéral et de l'interroger sur les enseignements qu'il tire de ce dossier – ce que nous ferons ces prochains mois à l'occasion de l'examen du rapport précité.

Enfin, il a été rappelé que nos sous-commissions et commissions exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration. Notre contrôle se limite donc à la vérification du respect des lois, des procédures et de l'application des bonnes pratiques en milieu administratif. Les questions politiques et l'appréciation que le Parlement peut et doit en faire sont du ressort des commissions thématiques, dans le cas présent des Commissions de politique extérieure. Même si certains d'entre nous, dont je suis, auraient préféré peut-être que le Conseil fédéral prenne une autre décision, au niveau de la procédure nous n'avons pas de griefs à formuler. Notre devoir de haute surveillance s'arrête donc là.

Le troisième point concerne le système de drones de reconnaissance ADS 15. Ce dossier ne vous est pas inconnu, car il occupe la Commission de gestion depuis quelque temps déjà.

Le 30 juin dernier, notre sous-commission a procédé à une audition de représentants d'Armasuisse concernant l'acquisition du système de drones de reconnaissance ADS 15. Lors de l'audition, les représentants d'Armasuisse nous ont fourni des informations sur l'organisation, les prochaines étapes et l'état de développement des composants, en particulier le système SAA. Ce système doit permettre aux drones d'éviter des collisions avec d'autres aéronefs, et ce de manière autonome. Une des principales conclusions de l'audition est que les drones devront, au moins au début, être accompagnés d'un avion pendant la journée, car la certification du système SAA n'est prévue que pour la fin de l'année 2024. La nuit cependant, les drones pourront être utilisés sans avion d'accompagnement.

Il y a, je ne vous le cache pas, passablement d'incertitudes en matière de planification et un risque de retard éventuel en cas de défaillance d'une personne clé du projet que notre sous-commission tient à souligner. Ce dernier point se reflète également dans l'évaluation actuelle des projets les plus importants du DDPS. Concernant les risques de responsabilité si le drone ne pouvait être certifié dans les délais, Armasuisse a fait référence aux pénalités contractuellement prévues à l'encontre de l'entrepreneur général, le fournisseur et l'OFIT. Toutefois, étant donné que Ruag est le principal responsable du développement du système SAA, à l'exclusion certes du radar, et que la responsabilité de l'intégration du tout dans l'appareil incombe à l'entrepreneur général, les déclarations d'Armasuisse n'ont pas permis de déterminer clairement qui assumera le risque si le système SAA ne peut être certifié, n'est pas déployé à temps ou n'est pas déployé du tout.

Nous avons mené plusieurs auditions et demandé passablement d'informations par lettre à Armasuisse en particulier. Aujourd'hui, même s'il semble que ce dossier soit enfin en bonne voie, il demeure passablement d'incertitudes qui requièrent encore l'attention de votre commission. Nous souhaitons dès lors le suivre.

Concernant les suites à donner à la procédure, notre sous-commission a décidé d'interpeller formellement et par écrit Armasuisse sur la question de la responsabilité, de manière à obtenir une réponse aussi concrète que possible qui devrait aussi répondre à la question des risques concernant les ressources en personnel qui ont été relevés lors des auditions.

En outre, compte tenu des jalons annoncés et des incertitudes considérables du dossier, nous avons souhaité être à nouveau informés, au deuxième trimestre 2022, de l'état d'avancement du dossier des nouveaux drones. Ce sujet est donc à suivre encore pendant quelque temps.

Au terme de ces quelques considérations, je tiens à remercier très sincèrement le secrétariat pour son appui et pour l'énorme travail de préparation qu'il a accompli, qui nous facilitent grandement la tâche.

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Ich berichte über die Subkommission Gerichte und Bundesanwaltsgesellschaft. Als Vorbemerkung kann ich sagen, dass die Subkommissionen des Nationalrates und des Ständerates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



gemeinsame Sitzungen durchgeführt haben, weil das die Arbeitsweise erheblich erleichtert hat. Gleichzeitig hoffe ich, dass es gute Resultate gebracht hat. Wir hatten ein gerüttelt Mass an Arbeit.

Ich werde hier nur das Wichtigste aus dem Bericht erwähnen, so die bereits vom Präsidenten angesprochenen Probleme am Bundesstrafgericht. Bekanntlich hat ja die Verwaltungskommission des Bundesgerichtes eine Aufsichtsanalyse durchgeführt und einen entsprechenden Bericht abgefasst – er datiert vom 5. April 2020 –, welcher auch einige Empfehlungen beinhaltet, unter anderem die Empfehlung Nummer 3,

AB 2022 S 45 / BO 2022 E 45

dass das Bundesstrafgericht eine Überprüfung betreffend die Arbeitsweise der französischsprachigen Mitglieder der Strafkammer machen solle.

In seinem Bericht vom 23. April 2021 kam der Experte zum Ergebnis, dass sich die Vermutungen in Bezug auf das Vorliegen solcher Mängel nicht bestätigt hatten. Es waren Anwürfe eines Richters gegenüber einer anderen Richterin, welche sich dann eben nicht erhärteten. Aber gleichzeitig zeigen sie natürlich auch die Spannungen auf, welche an diesem Gericht herrschen. Eine Verbesserung ist nötig. Die Massnahmen sind eingeleitet. Wir werden uns weiter um diese Frage kümmern.

Die GPK hatten, gestützt auf den Bericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes, auch eine substantielle Stellungnahme abgegeben. Einerseits war sie inhaltlicher Natur, indem die GPK dem Bundesstrafgericht empfohlen hatten, eine Fachperson betreffend Mobbing und Sexismus beizuziehen. Diese Arbeit wurde gemacht, und auch zu diesem Thema gab es einen substanzialen Analysebericht – er datiert vom 16. Oktober 2020 –, in welchem das Vorliegen von Mobbing gegen italienischsprachige Gerichtspersonen nicht bestätigt wird. Weiter wird festgehalten, dass auch aktuell keine Situation betreffend Sexismus oder sexuelle Belästigungen gemeldet wurde. Allerdings, und das war für uns auch eine ernüchternde Feststellung, wird im Bericht mitgeteilt, dass im Bundesstrafgericht Gefühle von Unbehagen bis hin zu Ängsten verbreitet seien. Auch dieser Situation müssen wir weiterhin unsere Aufmerksamkeit schenken.

Andererseits haben wir im Zusammenhang mit dem erwähnten Bericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes auch noch sogenannte oberaufsichtsrechtliche Feststellungen gemacht. Diese Fragen sind noch nicht geklärt, weil wir mit dem Bundesgericht noch eine wichtige Differenz haben betreffend die Auslegung der Amtsgeheimnisverletzung. Wenn ein Mitglied des Gerichtes sich an ein Mitglied einer Aufsichtsbehörde der Bundesversammlung richtet, dann liegt gemäss dem Bundesgericht eine Amtsgeheimnisverletzung vor. Wir sind der Meinung, wir sollten uns im Informationsrecht, das Teil unserer Aufsichtstätigkeit ist, nicht einschränken lassen.

Dann haben wir, gestützt auf die Anfrage der Gerichtskommission im Zusammenhang mit der Gesamterneuerung des Bundesstrafgerichtes, Abklärungen gemacht und unsere Feststellungen dazu vorbereitet, ob die dortigen Richterinnen und Richter wiedergewählt werden könnten oder nicht. Gestützt auf die Anfrage haben wir einen Kriterienkatalog erarbeitet, welchen ich Ihnen in groben Zügen kurz darlegen möchte:

Einerseits geht es um die fachliche Eignung, als Richter tätig zu sein. Die Beurteilung ist natürlich durch uns in der Geschäftsprüfungskommission nicht einfach vorzunehmen, weil wir ja das Verbot der inhaltlichen Prüfung von Gerichtsurteilen kennen. Dementsprechend sind wir in der Überprüfung sehr eingeschränkt. Die fachliche Eignung einer Richterperson kann dadurch infrage gestellt sein, dass sie in quantitativer oder qualitativer Hinsicht eine ungenügende Leistung erbringt. Auch bei der Beurteilung dieses Sachverhaltes sind wir auf Drittmeinungen und Drittinformationen angewiesen. Dementsprechend ist die Handlungsmöglichkeit der Präsidien, der Abteilungen, der Kammern und auch der Gerichtsleitung leider beschränkt, da sie grundsätzlich keine Vorgesetztenstellung gegenüber Richterkolleginnen und Richterkollegen haben und sich nach dem Kollegialitätsprinzip unter Richtern in Zurückhaltung üben müssen. Auch die Befugnisse des Bundesgerichtes als Aufsichtsbehörde sind diesbezüglich sehr eingeschränkt, da es von Gesetzes wegen keine Fachaufsicht ausübt, sondern lediglich "die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundespatentgerichtes" hat. Da ist noch Handlungsbedarf angezeigt.

Andererseits geht es um die persönliche Eignung einer Richterperson. Bei der Beurteilung der persönlichen Eignung fällt in Betracht, dass das persönliche Verhalten eines Richters, einer Richterin gegenüber Richterkollegen oder Mitarbeitenden zu einer Beeinträchtigung führen kann. Eine Nichtwiederwahl dürfte wohl erst nach einer Aufforderung zu einer Verhaltensänderung erwogen werden. Analog zu den Grundsätzen, die im Personalrecht gelten, müsste dem Richter oder der Richterin die Gelegenheit zur Besserung gegeben werden. Bleiben solche Bemühungen fruchtlos, könnte wohl auf eine mangelnde persönliche Eignung, das Richteramt auszuüben, geschlossen werden, was eine Nichtwiederwahl zur Folge haben könnte. Auch das sind schwierige Abgrenzungsfragen.

Im Rahmen unserer Abklärungen haben wir auch mehrere Gerichtspersonen sowie die Verwaltungskommis-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2022 • Dritte Sitzung • 02.03.22 • 08h15 • 22.004
Conseil des Etats • Session de printemps 2022 • Troisième séance • 02.03.22 • 08h15 • 22.004



sion des Bundesstrafgerichts angehört – wir haben Anhörungen durchgeführt –, und wir sind zum Schluss gekommen, dass keine Elemente vorliegen, welche eine Nichtwiederwahl rechtfertigen oder verlangen würden. Allerdings haben wir dann gleichwohl, gestützt auf unsere Abklärungen im Zusammenhang mit den internen Problemen, an zwei Richterpersonen ein Ermahnungsschreiben geschickt, was dazu beitragen sollte, dass sich diese Richterpersonen entsprechend verhalten. Wir sind bei diesem Thema gespannt auf die Fortsetzung.

Die Gerichtskommission hat uns ein nächstes Thema in Auftrag gegeben. Sie hat uns gebeten, die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten zu prüfen, der Frage Aufmerksamkeit zu schenken, ob die Unabhängigkeit gegeben ist. Im Zentrum standen die Fragen, ob die Richterinnen und Richter ihre Aufgabe wirklich unabhängig wahrnehmen können und ob es Druckversuche seitens der Parteien gibt.

Gestützt auf diesen Auftrag der Gerichtskommission, haben wir anlässlich unserer Aussprache mit den eidgenössischen Gerichten auch dieses Thema behandelt. Es wurde von den Richterinnen und Richtern sehr unterschiedlich wahrgenommen und auch kontrovers diskutiert. In der Aussprache wurde darauf hingewiesen, dass der besagte Fall eines Bundesrichters – er ist ja bekannt – dokumentiere, dass es ein Risiko gebe, dass eine Partei versuchen könnte, Einfluss auf die Rechtsprechung eines Richters oder einer Richterin zu nehmen. In diesem Fall – das war die Meinung vieler an diesen Gesprächen beteiligter Richter – sei eine Partei sehr weit gegangen. Dieser Fall könne eine abschreckende Wirkung auf einzelne Richterinnen und Richter haben und sie womöglich dazu bringen, nicht von der Parteilinie abzuweichen, um eine Pressekampagne oder eine Vorladung durch die Partei zu vermeiden. Es sei aber ein Einzelfall gewesen.

Wir hatten gleichzeitig einen Bericht der PVK über die Geschäftsverteilung zu diskutieren. Den entsprechenden Bericht der GPK verabschiedeten wir am 22. Juni. Da das Bundesgericht eingeladen worden ist, Stellung zu beziehen, werden wir dieses Geschäft auch weiter behandeln müssen, umso mehr, als in der Zwischenzeit durch eine Universität entsprechende Gutachten erarbeitet worden sind, die uns noch beschäftigen werden. Gleichzeitig haben wir im Zusammenhang mit diesem Bericht der PVK auch die Parteidatengehörigkeit von Richterinnen und Richtern untersucht. Auch dieses Thema wird uns weiter beschäftigen, weil in der Zwischenzeit verschiedene Masterarbeiten zu diesem Thema geschrieben worden sind.

Schliesslich möchte ich noch ein Thema erwähnen, das auf unserer Seite momentan abgeschlossen ist. Es geht um die Divergenzen zwischen der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde bezüglich des Aufsichtsverständnisses. Wir haben den entsprechenden Schlussbericht am 22. Juni 2021 verabschiedet und ihn dann den Kommissionen für Rechtsfragen zugestellt. Die Kommissionen für Rechtsfragen haben entsprechende Motionen eingereicht, die in der Zwischenzeit bereits angenommen worden sind. Mit den Motionen wird der Bundesrat eingeladen, die entsprechende Gesetzgebung anzupassen, um allenfalls das Modell "Status quo plus" in die Gesetzgebung zu überführen.

Das waren die wichtigsten Arbeiten in der Subkommission Gerichte/Bundesanwaltschaft.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Ich danke der GPK-S für ihre Arbeit und die Berichterstattung. Die Kommission

AB 2022 S 46 / BO 2022 E 46

beantragt, vom Jahresbericht 2021 der GPK und der GPDel Kenntnis zu nehmen.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*