

# «Es braucht eine juristische Aufarbeitung»

Rechtsprofessor Peter V. Kunz hält eine PUK im Fall der Datenherausgabe an die USA für überflüssig

INTERVIEW: PHILIPP LOSER, Bern

**Nicht politische Fragen stehen für den Rechtsprofessor Peter V. Kunz (45) bei der Herausgabe der UBS-Kundendaten an die USA im Vordergrund. Er sieht juristische Probleme, die eine Lösung bräuchten.**

**BaZ:** Herr Kunz, der Bundesrat will der Geschäftsprüfungskommission (GPK) Einsicht in geheime Akten zur Datenherausgabe an die USA gewähren. Ist eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) noch notwendig?

**PETER V. KUNZ:** Juristisch gesehen ist für mich eine PUK überflüssig. Eine zusätzliche Untersuchung macht nur Sinn, wenn das Parlament sein Informationsrecht nicht wahrnehmen kann, weil der Bundesrat Daten zurückbehält. Das scheint hier nicht gegeben. Ausserdem bezweifle ich, dass in einer PUK Politiker sitzen würden, die mehr Fachkompetenz mitbringen als jene Politiker, die in der GPK das Geschehene bereits untersucht haben. Dennoch bleiben Fragen offen – die Rolle der Finanzmarktaufsicht (Finma) wird beispielsweise nur marginal untersucht.

Aber hier handelt es sich mehr um ein juristisches als um ein politisches Problem. Wie gestaltet sich die Autonomie der

**«Es besteht die Gefahr, dass eine PUK nicht halten kann, was man sich von ihr verspricht.»**

Finma gegenüber dem Bundesrat? Die Finma wird zwar vom Bundesrat gewählt, handelt aber autonom. Wie ist die Ausstandsregel in der Finma definiert und wie wird sie in der Praxis gehandhabt? Es gibt bei der Finma einen Verhaltenskodex – aber wie wird dieser eingehalten? Finma-Chef Eugen Haltiner hat ja eine UBS-Vergangenheit und trat zu Beginn der Affäre in den Ausstand – als die Datenherausgabe an die USA konkret wurde, war er aber anscheinend plötzlich nicht mehr im Ausstand.

Also doch eine PUK?

Nein. Was es hier braucht, ist eine juristische Aufarbeitung durch ein Expertengremium. Ein solches Gremium könnte auch die Frage beleuchten, wie der Bundesrat mit Notrecht umgehen soll. Es kann nicht sein, dass der Bundesrat aus Angst vor politischer und medialer Kritik auf Notrecht verzichtet – so wie das Bundespräsidentin Doris Leuthard vergangene Woche erklärt hat. Entweder besteht eine Notrechtssituation oder nicht: Dies ist eine Frage des Rechts und nicht der politischen Opportunität.

Was müsste das konkrete Ziel einer solchen Abklärung sein?

Die Abklärungen müssten ein doppeltes Ziel haben, nämlich erstens festzustellen, ob Amtspflichten verletzt wurden, beispielsweise im Zusammenhang mit Ausstandspflicht, was administrative oder disziplinarische Verfahren zur Folge haben könnte, und ob zweitens legale Verbesserungsmöglichkeiten bei Krisensituationen notwendig sind, beispielsweise eine rechtssichere Praxis zum Begriff des Notrechts. Das könnte zu einer neuen Rechtsgrundlage führen.

Könnten diese Abklärungen nicht auch von einer GPK oder einer PUK gemacht werden?

In der PUK sitzen Politiker, die nicht notwendigerweise Juristen sind – zudem sollte angepasst werden, dass politische Verantwortlichkeiten nicht «juristisch begründet» werden. Das Recht darf nicht politisiert werden, sondern muss neutral bleiben.

SVP, SP und Grüne wollen immer noch eine PUK. Ihre Forderung nach einer juristischen Aufarbeitung dürfte dort wenig bewirken.

Das kann ich als Staatsbürger nachvollziehen. Den Leuten steht die Galle bis zur Gurgel, es gibt ein legitimes Bedürfnis, den Volkszorn zu besänftigen. Eine PUK könnte das zu einem gewissen Grad vielleicht tun, auch weil sie eine symbolische Bedeutung hat. Allerdings sehe ich eine grosse Gefahr, dass man sich von einer PUK zu viel verspricht. Kann die Untersuchung diese Erwartungen nicht erfüllen, wird der Frust in der Bevölkerung noch grösser.

> **TAGESKOMMENTAR SEITE 2**



**Vorhang auf!** Die Geschäftsprüfungskommission will wissen, was sich vor der Herausgabe der UBS-Kundendaten im Bundeshaus abgespielt hat. Foto Keystone

## chronologie

### So kam es zum Transfer der UBS-Daten in die USA

- > **2008.** Die US-Behörden hegen den Verdacht, dass UBS-Kundenberater reiche Amerikaner zum Steuerbetrug animiert haben, und leiten ein Verfahren ein. Der Leiter des amerikanischen UBS-Vermögensverwaltungsgeschäfts, Martin Liechti, wird in den USA von April bis August als Zeuge festgehalten.
- > **11. Juni 2008.** Die USA ersuchen die Schweiz in Sachen UBS um Zusammenarbeit. Die US-Steuer- und Justizbehörden verlangen von der UBS bis zu 20 000 Kundendaten.
- > **19. Juni 2008.** Der ehemalige UBS-Vermögensverwalter Bradley Birkenfeld bekennt sich in Florida der Beihilfe zur Steuerhinterziehung schuldig.
- > **1. Juli 2008.** Das Gericht in Florida gestattet es dem US-Justizministerium, bei der UBS Informationen über mutmassliche Steuersünder einzuholen.
- > **18. Juli 2008.** Die US-Justizbehörden stellen ein Amtshilfesuch.
- > **12. November 2008.** Der Chef des UBS Global Wealth Management & Business Banking, Raoul Weil, wird von einem Gericht in Florida wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung angeklagt.
- > **Dezember 2008.** Die Finanzmarktaufsicht (Finma) hat, so ihr Präsident Eugen Haltiner, klare Anzeichen dafür, dass die US-Justizbehörden gegen die UBS klagen werden, sollte sich das Amtshilfefahren nicht beschleunigen lassen. In einem Fax verlangt die Finma deshalb explizit «Rückendeckung». Der Bundesrat solle die Finma dazu ermächtigen, die Herausgabe der Kundendaten zu verfügen, sollte die Bedrohungslage nicht anderweitig entschärft werden können. Dies lehnte der Bundesrat auf Antrag von Finanzminister Hans-Rudolf Merz ab.
- > **13. Februar 2009.** Die Finma wendet sich an den Bundesrat. Sie werde bei ihrem Verwaltungsrat die Herausgabe von 285 UBS-Daten beantragen.
- > **18. Februar 2009.** Die Finma verfügt die Herausgabe von 285 UBS-Daten an die US-Justizbehörden. Sie beruft sich dabei auf das Bankengesetz.
- > **8. Januar 2010.** Das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet die Herausgabe der Kundendaten in einem Urteil als rechtswidrig. Das Bankengesetz biete dafür keine rechtliche Grundlage. Stattdessen hätte die Herausgabe durch den Bundesrat, gestützt auf Notrecht, erfolgen sollen. Ob die Finma das Urteil ans Bundesgericht weiterzieht, ist noch offen. Die Rekursfrist läuft noch. SDA/sgr

## Wie aus Parlamentariern Detektive auf Zeit werden

Reguläre Prüfungsausschüsse und Sonderuntersuchungskommissionen durchleuchten die Bundesverwaltung

MARTIN FURRER

**Eine parlamentarische Untersuchungskommission ist das politische Pendant zu Sonderkommandos der Polizei – mit schärfsten Waffen.**

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Der Grundsatz, den einst Wladimir Iljitsch Lenin formuliert haben soll, galt in der Sowjetunion und gilt noch immer in der Schweiz. Hier sind die Kontrolleure Milizpolitiker aus National- und Ständerat. Sie pflegen mit den Kontrollierten – Bundesräten, Verwaltungsangestellten, Richtern – unterm Jahr ein vertrautes Verhältnis.

**KOMPLOTT.** Diese sanfte Art der Beziehungskorruption zeigt Folgen. Selten lösen Investigationen der parlamentarischen Detektive politische Erdbeben aus. Meist enden sie in länglichen Berichten mit blassen Empfehlungen an die Regierung, das eine oder andere Fehlverhalten oder ein Gesetz zu ändern. Gelegentlich

produzieren sie Schlagzeilen – etwa, als eine Subkommission der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK) im September 2007 glaubte, ein Komplott von Justizminister Christoph Blocher gegen Bundesanwalt Valentin Roschacher aufgedeckt zu haben. Hin und wieder haben Recherchen Folgen – wie etwa diejenige einer

parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), die 1989 Licht in die Bundespolizei und ihre 900 000 Staatsschutzlichen brachte (Text unten).

**TSUNAMI.** Ihre Enthüllung bewirkte, dass später Bundespolizei und Bundesanwaltschaft getrennt und der Inlandnachrichtendienst reorganisiert wurde.

GPK und PUK unterscheiden sich wie ständige Polizeistreifen von ad hoc zusammengesetzten Sondereinsatzkommandos. Die Mitglieder der GPK in den beiden Kammern des Parlaments (25 im National-, 13 im Ständerat) wählt das jeweilige Ratsbüro analog zur Stärke der Fraktion auf vier Jahre. Periodisch drehen die GPK und ihre Subkommissionen im

Politbetrieb dann ihre Kontrollrunden: In der Vergangenheit checkten sie zum Beispiel die «Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen» ebenso wie die Umstände der Ernennung von Roland Nef vom Armeechef oder die Tsunami-Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Dabei wollen die GPK nicht nur «zur Behebung festgestellter Mängel beitragen», wie sie in ihren «Handlungsgrundsätzen» schreiben. Sie messen auch der «Früherkennung von Problemen» eine «grosse Bedeutung» zu.

**TRAGWEITE.** Eine PUK hingegen eignet sich nicht als Frühwarninstrument. Sie kommt erst zum Einsatz, wenn das Unheil schon geschehen ist. Es muss sich um politische «Vorkommnisse von grosser Tragweite» handeln, wenn die vereinigte Bundesversammlung beschliesst, einen

Trupp aus Mitgliedern beider Räte zusammenzustellen. Das Mandat endet, wenn die Untersuchung zu Ende und der Schlussbericht verfasst ist.

**VERHÖR.** Wie Sondereinsatzkommandos im Alltag verfügt auch eine PUK über die schärfsten Waffen. Anders als eine GPK hat sie Zugang zu Informationen, die «der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrats dienen» – also selbst zu geheimsten Akten.

Während eine GPK Beamte oder Private nicht als Zeugen befragen darf, ist dies der PUK gestattet. Dabei dürfen so verhörte Personen zwar die Aussage und das Aushändigen von Unterlagen verweigern. Die PUK kann ihnen aber trotzdem auf den Zahn fühlen, indem sie sie weiter befragt. Falschaussagen können nach Strafgesetz geahndet werden. Der Bundesrat hat das Recht, seine Sicht der Dinge in einem separaten Rapport darzulegen.

### Untersuchungskommissionen – oft verlangt, selten eingesetzt

**ERST VIER FÄLLE.** Der Ruf nach Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ertönt im Bundesparlament oft. Ob Millionenverluste bei SBB Cargo (2008), Swissair-Debakel (2007, 2003, 2001), Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime in Südafrika (2006, 2002), Landesausstellung Expo 2002 (2002), Rinderwahnsinn (2001) – in den vergangenen Jahren forderten Politiker immer wieder, eine PUK solle vermuteten Skandalen auf den Grund gehen. Tatsächlich aber haben National- und Ständerat bisher erst vier Ausschüsse eingesetzt, um «Vorkommnisse von grosser Trag-

weite» zu klären, wie es im Parlamentsgesetz heisst:

- > 1964 führte eine PUK zur Mirage-Kampfbeschaffung zum Rücktritt von Verteidigungsminister Paul Chaudet.
- > 1989 trat die PUK nach der Demission von Justizministerin Elisabeth Kopp die Fichenaffäre los.
- > 1990 enttarnten PUK-Ermittler die geheime Widerstandsarmee P-26 und den geheimen Nachrichtendienst P-27.
- > 1995 bezeichnete eine PUK Exfinanzminister Otto Stich als Hauptschuldigen für das Debakel der Bundespensionskasse. mfu