

**Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012:
Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen
der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates
und des Ständerates**

vom 15. März 2013

Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht befasst sich mit den Ereignissen, die am 9. Januar 2012 zum Rücktritt von Philipp Hildebrand als Präsident der Schweizerischen Nationalbank (SNB) führten. Fünf Wochen vorher, nämlich am 5. Dezember 2011, hatte die Bundespräsidentin 2011 über Nationalrat Christoph Blocher erstmals vom Verdacht auf möglicherweise heikle private Banktransaktionen des SNB-Präsidenten erfahren. Nationalrat Blocher hatte diese Informationen zuvor von drei Anwälten erhalten und es als seine Pflicht angesehen, die Bundespräsidentin darüber zu informieren. In der Folge beschäftigten sich nebst der Bundespräsidentin 2011 Vertreter aus der Bundesverwaltung, ein Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats und schliesslich auch der Gesamtbundesrat mit der Angelegenheit. Zudem waren ab dem 15. Dezember 2011 der SNB-Präsident selber sowie der Bankrat der SNB in das Dossier involviert.¹

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte (GPK) setzten für diese Untersuchung eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern beider GPK, ein. Der Schwerpunkt ihrer Abklärungen lag beim Verhalten der Mitglieder des Bundesrats und der Vertreter der Bundesverwaltung im erwähnten Zeitraum von fünf Wochen: Ziel war es, die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Handelns dieser Personen zu analysieren, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen.²

Fehlende Rechtsgrundlage

Aufgrund der Abklärungen der GPK, u. a. gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Paul Richli zuhanden des Bundesrats vom 15. Februar 2012, kamen die GPK zum Schluss, dass die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit für eine Überprüfung der Transaktionen des SNB-Präsidenten eindeutig bei der SNB – genauer beim Bankrat, dem Aufsichtsorgan der SNB – lag. Gleichzeitig ergaben die Abklärungen der GPK, dass die rechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bankrat von der Bundespräsidentin 2011 und vom Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats nicht vertieft geprüft worden war, bevor sie erste Massnahmen zur Überprüfung der Bankkonten von Herrn Hildebrand anordneten. Aus Sicht der GPK ist dies zu kritisieren, obwohl sich das Handeln ohne Prüfung der Rechtsgrundlagen anhand der folgenden zwei Faktoren (zumindest teilweise) erklären lässt:

- *Nach dem 5. Dezember 2011 bestimmte in einer ersten Phase eine klar politische Sichtweise das Handeln der Bundespräsidentin 2011. Sie befürchtete, dass ein allfälliges widerrechtliches Verhalten des SNB-Präsidenten dem Ruf der Schweiz und der Glaubwürdigkeit der SNB grossen Schaden zufügen könnte. Zugleich bewirkte diese im Vordergrund stehende politische Dimension, dass die aufsichtsrechtlichen Pflichten und Kompetenzen des Bundesrats gegenüber der SNB nur am Rande thematisiert wurden. Die zwischen*

¹ Kapitel 1.1 und Chronologie im Anhang

² Kapitel 1.2

dem 5. und dem 23. Dezember 2011 ergriffenen Massnahmen waren also politisch, und nicht aufsichtsrechtlich motiviert.³

- Die Personen, welche Nationalrat Christoph Blocher die Informationen zu den fragwürdigen Transaktionen des SNB-Präsidenten zugespielt hatten, drohten damit, ihre Informationen an die Öffentlichkeit zu tragen, falls auf politischer Ebene nicht bald etwas geschehe. Deshalb stand die Bundespräsidentin 2011 unter einem gewissen Druck: Der Wahrheitsgehalt der Anschuldigungen gegen Herrn Hildebrand musste möglichst schnell überprüft werden, um ein klares Bild der Sachlage zu erhalten.⁴

Die GPK stellten fest, dass das Ergreifen von Massnahmen durch die Bundespräsidentin 2011 und den Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats einer Rechtsgrundlage entbehrte: Damit wurde gegen das in der Bundesverfassung verankerte Legalitätsprinzip, wonach jedes staatliche Handeln einer Rechtsgrundlage bedarf, verstossen. Die GPK fordern den Bundesrat deshalb auf, auch bei dringlichen Geschäften mit grosser politischer Tragweite die rechtliche Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle frühzeitig und angemessen überprüfen zu lassen (Empfehlung 1).⁵ Im Weiteren sind die GPK der Ansicht, dass der Bundesrat auch in ausserordentlichen Situationen die regulären Ausschüsse nutzen sollte und nicht Ad-hoc-Ausschüsse (Empfehlung 4).⁶

Eine der von der Bundespräsidentin 2011 bzw. vom Ad-hoc-Ausschuss beschlossenen Massnahmen war, den Direktor und den Vize-Direktor der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) ad personam mit der Überprüfung der privaten Bankkonten von Philipp Hildebrand zu beauftragen. Die Abklärungen der GPK ergaben, dass auch die Rechtsgrundlagen für diese Mandatsvergabe nicht vertieft geprüft wurden: Der Auftrag an die beiden Herren lässt sich weder auf das Finanzkontrollgesetz noch auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) abstützen.

Der «Kunstgriff», den Auftrag ad personam zu vergeben, löste das Problem der fehlenden Rechtsgrundlage nicht. Dieses Vorgehen erwies sich aus Sicht der GPK auch als problematisch, weil der Direktor und der Vize-Direktor der EFK – auch wenn sie den Auftrag quasi als Privatpersonen ausführten – untrennbar mit ihren beruflichen Funktionen verbunden blieben. Zudem entstand aufgrund des Ad-personam-Auftrags an die beiden Mitarbeiter der EFK ein Spannungsverhältnis zur Berichterstattungspflicht an die Finanzdelegation, welcher die EFK normalerweise unterliegt.

Die EFK erkannte die Problematik im Nachhinein und zog entsprechende Lehren, was die GPK begrüssen. Die GPK fordern den Bundesrat auf, künftig keine Ad-personam-Aufträge mehr an Vertreter der EFK zu erteilen (Empfehlung 2). Zudem fordern sie ihn auf, vor der Erteilung von Ad-personam-Aufträgen an Bundesangestellte zu prüfen, ob der Auftrag in einem Spannungsfeld zur Funktion der

³ Kapitel 2.1

⁴ Kapitel 2.2

⁵ Kapitel 3.1

⁶ Kapitel 4.1.4

oder des Angestellten steht. In Zweifelsfällen ist von solchen Aufträgen abzusehen (Empfehlung 3).⁷

Beurteilung der Zusammenarbeit und der Informationsflüsse im Bundesrat und in der Bundesverwaltung

Die GPK kamen zum Schluss, dass der Gesamtbundesrat unbedingt früher in dieses Geschäft hätte einbezogen werden müssen: Die Bundespräsidentin orientierte das Kollegium erst am 23. Dezember 2011 über die gegen den SNB-Präsidenten erhobenen Vorwürfe und über die bereits ergriffenen Massnahmen. Bis dahin wurde das Geschäft also nicht durch den Gesamtbundesrat geführt, so dass dieser seine kollektive Führungsverantwortung nicht wahrnehmen konnte.⁸

Die Nachforschungen der GPK ergaben, dass die Bundespräsidentin 2011 zuerst den Wahrheitsgehalt der Vorwürfe an den SNB-Präsidenten abgeklärt haben wollte, bevor sie den Gesamtbundesrat damit konfrontierte. Auch die Sorge, dass es zu Indiskretionen kommen könnte, bewog sie dazu, den Kreis der eingeweihten Personen in einer ersten Phase möglichst klein zu halten. Dies ist aus Sicht der GPK jedoch ein unhaltbarer Zustand: Die schweizerische Landesregierung muss auch bei hochsensiblen Geschäften in der Lage sein, die Vertraulichkeit zu gewährleisten und ihre Aufgabe rechtzeitig und angemessen wahrzunehmen. Die GPK fordern den Bundesrat auf, für besondere Situationen ein besseres – d. h. einfaches, schnelles und sicheres – Kommunikationssystem zu schaffen (Empfehlung 8). Aus Sicht der GPK muss der Bundesrat auch Mittel und Wege finden, damit er in einer Vertrauenskultur arbeiten kann.

Nur ungenügend gewährleistet war die Vertraulichkeit – aus technischen Gründen – während der Telefonkonferenz des Bundesrats vom 8. Januar 2012: Diese Konferenz fand zumindest teilweise über ungesicherte Telefonapparate statt. Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Vertraulichkeit von Telefonkonferenzen des Bundesrats auch in technischer Hinsicht zu gewährleisten und entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Empfehlung 8).

Die GPK begrüssen es grundsätzlich, dass die Bundespräsidentin 2011 und der Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats Unterstützung von Spezialisten aus der Bundesverwaltung anforderten. Rückblickend muss allerdings festgestellt werden, dass das in der Verwaltung vorhandene Wissen nicht optimal genutzt wurde, was v. a. auf die bereits erwähnte Befürchtung von Indiskretionen und auf den Zeitdruck zurückzuführen ist. Dem optimalen Einbezug von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung durch die Mitglieder des Bundesrats muss in Zukunft auch bei heiklen und dringlichen Dossiers besser Rechnung getragen werden.⁹

Die GPK weisen insbesondere darauf hin, dass der Einbezug des Direktors des Nachrichtendienstes des Bundes jeglicher Rechtsgrundlage entbehrte (dasselbe gilt, wie bereits erwähnt, für den Direktor und den Vize-Direktor der EFK). Zudem verletzte der Entscheid der Bundespräsidentin 2011, die Departementsvorsteherin-

⁷ Kapitel 3.2

⁸ Kapitel 4.1

⁹ Kapitel 4.2

nen und -vorsteher der beauftragten Verwaltungsvertreter nicht über deren Einbezug zu informieren, das Departementalprinzip. Schliesslich wurde auch die Bundeskanzlei zu spät – erst am 22. Dezember 2011 – in dieses Geschäft eingebunden, so dass sie bis dahin ihre Aufgabe als Stabsstelle des Bundesrats nicht wahrnehmen konnte. Die GPK fordern den Bundesrat deshalb auf, die Bundeskanzlei frühzeitig in die Bewältigung von ausserordentlichen Situationen einzubeziehen (Empfehlung 5).¹⁰

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung befassten sich die GPK einmal mehr mit der Qualität der Bundesratsprotokolle. Sie hatten bereits 2010, anlässlich ihrer Inspektion zum Behördenverhalten in der Finanzkrise, Kritik am damaligen Protokollierungssystem des Bundesrats geübt. Diese Kritik führte zu einer Anpassung des Protokollierungssystems: Seit Anfang 2011 werden von den Bundesratssitzungen sogenannte erweiterte Beschlussprotokolle erstellt. Da diese in der Praxis den Anforderungen der parlamentarischen Oberaufsicht nicht zu genügen vermochten, wurde im September 2012 das RVOG angepasst: Der neue Artikel 13 Absatz 3 im RVOG verlangt die durchgehende Schriftlichkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrats. Zudem hält er fest, dass die Bundesratsprotokolle die Nachvollziehbarkeit der Sitzungsinhalte gewährleisten und dem Bundesrat als Führungsinstrument dienen müssen.¹¹

Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) überprüfte im Auftrag der GPK die im Zusammenhang mit dem Rücktritt des SNB-Präsidenten relevanten Bundesratsprotokolle und leitete zwei Protokolle an die GPK weiter. Sowohl die GPDeI als auch die GPK kamen zum Schluss, dass die Protokolle sehr knapp abgefasst und teilweise sogar fehler- und lückenhaft waren. Insgesamt wiesen sie einen ungenügenden Informationsgehalt auf. Die GPK stellen daher die Tauglichkeit der Protokolle als Führungsinstrument für den Bundesrat weiterhin in Frage und sind auch der Meinung, dass so die Nachvollziehbarkeit der Bundesratssitzungen nicht gewährleistet ist. Sie fordern den Bundesrat auf, sie in einem schriftlichen Bericht zu informieren, wie er sein Protokollierungssystem ausgestalten wird, um dem neuen Artikel 13 Absatz 3 des RVOG in der Praxis die nötige Nachachtung zu verschaffen (Empfehlung 6).¹²

Beurteilung der Zusammenarbeit und der Informationsflüsse zwischen dem Bundesrat und den Vertretern der SNB

Der erste (telefonische) Kontakt zwischen der Bundespräsidentin 2011 und dem Präsidenten des Bankrats der SNB fand erst am 22. Dezember 2011 statt, also gut zwei Wochen nach dem ersten Treffen der Bundespräsidentin mit Nationalrat Christoph Blocher. Die GPK sind der Ansicht, dass die Bundespräsidentin 2011 den Bankratspräsidenten umgehend und persönlich über die an sie herangetragenen Gerichte hätte informieren und ihm (bzw. dem Bankrat) in der Folge die Federfüh-

¹⁰ Kapitel 4.3

¹¹ Die neue Fassung des Artikels ist noch nicht in Kraft. Der Inkraftsetzungszeitpunkt obliegt dem Bundesrat. Bisher hat er diesen Zeitpunkt noch nicht öffentlich kommuniziert.

¹² Kapitel 5.2.3

rung für die Abklärungen hätte überlassen müssen. Damit wäre die aufsichtsrechtliche Kompetenzzuteilung zwischen Bundesrat und Bankrat gewährleistet gewesen. Insbesondere hätte es die Bundespräsidentin 2011 (bzw. der Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrats) nicht dem SNB-Präsidenten überlassen dürfen, den Bankratspräsidenten über die Angelegenheit zu orientieren: Mit diesem Vorgehen wurde dem grundsätzlichen Aspekt der Ausstandsproblematik nicht gebührend Rechnung getragen.¹³

Die Ereignisse überstürzten sich, als am 5. Januar 2012 neue Dokumente auftauchten, welche die Glaubwürdigkeit des SNB-Präsidenten derart in Frage stellten, dass ihm der Bankrat am 7. Januar 2012 den Rücktritt nahelegte. Am Sonntag, 8. Januar 2012, hielt der Bundesrat deswegen eine Telefonkonferenz ab. Die Bundespräsidentin 2012 hatte vor ihrem Auftritt in der Sendung «Arena» vom 6. Januar 2012 Einsicht in die neu aufgetauchten Dokumente nehmen können, hatte diese aber – da sie der Auffassung war, die Vertraulichkeit der Dokumente unter den gegebenen Umständen nicht gewährleisten zu können – dem Bankratspräsidenten zurückgegeben. Diese Begründung vermag die GPK nicht zu überzeugen. Dem Gesamtbundesrat lagen diese Dokumente an der Telefonkonferenz nicht vor, so dass eine angemessene Einschätzung der Lage für ihn sehr schwierig war. In der Annahme, es bleibe ihm noch genügend Zeit, um alle wichtigen Unterlagen zu beschaffen und sich eine fundierte Meinung zur Rücktrittsempfehlung des Bankrats zu bilden, vertagte er das Geschäft auf den 11. Januar 2012. Der SNB-Präsident trat jedoch schon am 9. Januar 2012 zurück.

Somit hatte der Bundesrat gar keine Möglichkeit, im Voraus zum Rücktritt des SNB-Präsidenten Stellung zu nehmen. Gemäss Nationalbankgesetz obliegt es ihm jedoch, auf Antrag des Bankrats über die Abberufung des SNB-Präsidenten zu entscheiden. Ein solcher Abberufungsantrag blieb im vorliegenden Fall allerdings aus, weil der Bankrat zum Behelf der Rücktrittsempfehlung griff. Die GPK fordern den Bundesrat in diesem Zusammenhang auf, zu prüfen, ob im Nationalbankgesetz eine Pflicht des Bankrats verankert werden soll, vor einer Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten oder einen ihn betreffenden Abberufungsantrag den Bundesrat zu konsultieren (Empfehlung 7).¹⁴

Dies ist allerdings im Zusammenhang mit der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bankrat der einzige Aspekt, für den die GPK einen Überprüfungsbedarf feststellen konnten: Abgesehen davon erachten die GPK die aktuell geltende Aufgabenteilung als sinnvoll, da sie der Unabhängigkeit der SNB gebührend Rechnung trägt. Zum selben Schluss kam auch Prof. Paul Richli in seinem Rechtsgutachten. Allerdings muss aus Sicht der GPK die Koordinationspflicht zwischen den verschiedenen Aufsichtsorganen der SNB vertieft werden.

Die vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen im Bereich der öffentlichen Kommunikation beurteilen die GPK insgesamt als angemessen. Diesbezüglich fand zwischen dem Bundesrat und der SNB eine Koordination statt, wobei der Bundesrat der SNB die Federführung richtigerweise von Anfang an überliess.¹⁵

¹³ Kapitel 5.1

¹⁴ Kapitel 5.3

¹⁵ Kapitel 5.4

Die GPK begrüssen es, dass der Bankrat der SNB aus dem Vorgefallenen rasch Lehren zog und am 9. März 2012 ein neues, strengeres Reglement für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung erliess. Es ist ihnen aber wichtig, dass dieser Aspekt auch ins Organisationsreglement der SNB, das der Bundesrat zu genehmigen hat, aufgenommen wird: Sie fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass im Organisationsreglement der SNB die Pflicht zur Regelung der Eigengeschäfte durch den Bankrat und der angemessene Einbezug der Compliance-Stelle der SNB verankert werden (Empfehlung 9).¹⁶ Im Weiteren veranlasste die von Prof. Richli als interpretationsbedürftig erachtete Delegation von Aufsichtskompetenzen innerhalb der SNB die GPK zur Empfehlung 10: Darin fordern sie den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass das Organisationsreglement der SNB eine klare und angemessene Aufsichtsstruktur innerhalb der SNB festlegt.¹⁷

Die GPK stiessen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf mehrere Probleme, auf die sie den Bundesrat schon nach den Inspektionen zum Behördenverhalten in der Finanzkrise und zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (beide 2010) hingewiesen hatten. Dies betrifft insbesondere die Forderungen der GPK:

- nach einer frühzeitigen und angemessenen Überprüfung der rechtlichen Zuständigkeiten durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle;
- nach einer verbesserten Wahrnehmung der kollektiven Führungsverantwortung durch den Gesamtbundesrat;
- nach geeigneten technischen Lösungen, welche die Vertraulichkeit auf höchster Stufe in der Bundesverwaltung gewährleisten;
- nach einem angemessenen Einbezug der Bundeskanzlei in die Bundesratsgeschäfte;
- nach einer Verbesserung des Krisenmanagements des Bundesrats;
- nach einer Verbesserung der Qualität der Bundesratsprotokolle.

Aus Sicht der GPK ist die Tatsache, dass bereits früher identifizierte Mängel noch nicht behoben werden konnten, obwohl ihnen der Bundesrat dies zugesichert hatte, stark zu kritisieren.

Die GPK laden den Bundesrat ein, bis am 29. Mai 2013 zu ihren Empfehlungen und Feststellungen Stellung zu nehmen.

¹⁶ Kapitel 6

¹⁷ Kapitel 6

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	5628
Abkürzungsverzeichnis	5636
1 Ausgangslage	5638
1.1 Sachverhalt	5638
1.2 Untersuchungsmandat, Vorgehen und Kompetenzen der GPK	5639
1.2.1 Untersuchungsmandat und Vorgehen	5639
1.2.2 Kompetenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die SNB	5640
2 Grundprobleme des Behördenverhaltens	5641
2.1 Das Primat der politischen Optik	5642
2.1.1 Potenzieller Reputationsschaden für die Schweiz und die SNB	5642
2.1.2 Politische Dimension im Vordergrund	5642
2.1.3 Ausfluss der politischen Betrachtungsweise	5644
2.1.4 Beurteilung der GPK	5644
2.2 Befürchtung von Indiskretionen	5645
2.2.1 Mögliche Information der Medien durch die Informanten von Nationalrat Blocher	5645
2.2.2 Bundesinterne Gewährleistung der Vertraulichkeit	5646
2.2.3 Beurteilung der GPK	5647
3 Fehlende Zuständigkeit des Bundesrats	5647
3.1 Rechtsgrundlage für Abklärungen zu den Vermögenstransaktionen des SNB-Präsidenten	5648
3.1.1 Fehlende Klärung der Rechtsgrundlage vor der Massnahmenergreifung	5648
3.1.2 Aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten	5650
3.1.3 Beurteilung der GPK	5653
3.2 Fehlende Rechtsgrundlage für die Auftragsvergabe an die Vertreter der EFK	5654
3.2.1 Auftrag der Bundespräsidentin an den Direktor und den Vize- Direktor der EFK	5654
3.2.2 Ausgestaltung als <i>Ad-personam</i> -Auftrag	5656
3.2.3 Artikel 25 RVOG als Rechtsgrundlage?	5657
3.2.4 Beurteilung der GPK	5657
4 Probleme bei der Zusammenarbeit und den Informationsflüssen im Bundesrat und in der Bundesverwaltung	5659
4.1 Späte Information des Bundesrats durch die Bundespräsidentin/Entscheidgrundlage des Bundesrats	5659
4.1.1 Ausgangslage	5659
4.1.2 Begründung für den späten Einbezug des Bundesrats	5660
4.1.3 Beurteilung der Vorgehensweise durch den Bundesrat	5661
4.1.4 Beurteilung des Einbezugs des Bundesrats durch die GPK	5662
4.2 Einbezug von Vertretern der Bundesverwaltung	5665
4.2.1 Nicht sachgerechter Einbezug des Direktors des NDB	5665
4.2.2 Keine Information der vorgesetzten Departementsleitung	5666

4.2.3 Keine optimale Einbindung der Verwaltungsvertreter	5668
4.3 Späte Information und Beteiligung der Bundeskanzlei	5670
5 Probleme bei der Zusammenarbeit und den Informationsflüssen zwischen dem Bundesrat und der SNB (Präsident des Direktoriums/Präsident des Bankrats)	5672
5.1 Direkter Einbezug des Bankrats der SNB durch die Bundespräsidentin bzw. den <i>Ad-hoc</i> -Ausschuss des Bundesrats vor dem 22. Dezember 2011	5672
5.1.1 Kontakte zwischen dem 5. und 22. Dezember 2011	5672
5.1.2 Begründungen für das getrennte Vorgehen der Bundespräsidentin und des Bankratspräsidenten	5673
5.1.3 Symbol für das Rollenverständnis der Hauptakteure: zwei unabhängige Abklärungsmandate	5674
5.1.4 Beurteilung der GPK	5676
5.2 Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011	5678
5.2.1 Abklärung des Sachverhalts	5678
5.2.2 Beurteilung der GPK	5679
5.2.3 Exkurs: Qualität der Protokolle der Bundesratssitzungen	5680
5.3 Bundesratssitzung vom 8. Januar 2012 (Telefonkonferenz)	5683
5.3.1 Neue Entwicklung im Vorfeld der Bundesratssitzung	5683
5.3.2 Beurteilung der GPK	5685
5.3.3 Telefonkonferenz des Bundesrats vom 8. Januar 2012	5688
5.3.4 Beurteilung der GPK	5690
5.4 Aufgabenteilung in der öffentlichen Kommunikation	5693
5.4.1 Kommunikationsmassnahmen im Zeitablauf	5693
5.4.2 Beurteilung der GPK	5696
6 Schlussfolgerungen	5696
Anhänge:	
1 Chronologie der Ereignisse	5701
2 Liste der angehörten Personen	5720
3 Liste der Empfehlungen	5721

Abkürzungsverzeichnis

BBI	Bundesblatt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
eidg.	eidgenössisch/-e
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FSB	Financial Stability Board
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NBG	Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vom 3. Oktober 2003 (Nationalbankgesetz, SR 951.11)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OReg	Organisationsreglement
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
PwC	PricewaterhouseCoopers
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPK	Staatspolitische Kommissionen
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Übs.	Übersetzung

V-NDB	Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes vom 4. Dezember 2009 (SR 121.1)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Sachverhalt

Am 9. Januar 2012 trat Philipp Hildebrand, Präsident der Schweizerischen Nationalbank (SNB), mit sofortiger Wirkung von seinem Amt zurück.

Am Anfang der Ereignisse, welche schliesslich zu diesem Rücktritt führten, standen private Dollartransaktionen der Familie Hildebrand. Insbesondere der Kauf von gut einer halben Million US-Dollar am 15. August 2011, also kurz vor der Verkündung des Euro-Mindestkurses am 6. September 2011 durch die SNB, sollte in der Folge besondere Aufmerksamkeit erwecken.

Ein Mitarbeiter der Bank, die das private Konto des SNB-Präsidenten führte und die Transaktionen tätigte, entwendete Informationen zu diesen Transaktionen, welche auf Umwegen an Nationalrat Christoph Blocher gelangten. Dieser orientierte die Bundespräsidentin 2011 ein erstes Mal am 5. Dezember 2011 und danach an zwei weiteren Treffen im Dezember 2011 über die Transaktionen.

Die erhaltenen Informationen waren politisch brisant: Falls sie zuträfen und auf ein Fehlverhalten des SNB-Präsidenten zurückgeführt werden konnten, waren die zu erwartenden Auswirkungen für die Schweiz und die SNB – auch auf internationaler Ebene – gravierend.

Da die Echtheit der Informationen zu den Banktransaktionen nicht eindeutig belegt werden konnte und auch nicht klar war, ob die Transaktionen rechtlich zu beanstanden seien, ergriff die Bundespräsidentin 2011 verschiedene Massnahmen, um die Situation zu klären. In einem ersten Schritt zog sie dazu verschiedene Experten der Bundesverwaltung bei. Am 15. Dezember 2011 berief sie einen *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats ein, der die weiteren Arbeiten begleiten sollte. Mit dem Einverständnis des SNB-Präsidenten, den die Bundespräsidentin 2011 zu diesem Zeitpunkt über die gegen ihn gerichteten Vorwürfe informierte, beauftragte sie den Direktor und den Vize-Direktor der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) ad personam mit der Überprüfung der privaten Bankkonten des SNB-Präsidenten und seiner Familie für das Jahr 2011.

Zum gleichen Zeitpunkt informierte der SNB-Präsident den Präsidenten des Bankrats der SNB, also des Aufsichtsorgans der SNB. Der Bankratspräsident ordnete seinerseits eine Untersuchung der privaten Bankkonten des SNB-Präsidenten durch die Revisionsfirma PricewaterhouseCoopers (PwC) an. Beide Untersuchungen kamen am 21. Dezember 2011 zum Schluss, dass dem SNB-Präsidenten kein rechtlich relevantes Fehlverhalten vorgeworfen werden könne, da die Transaktion vom 15. August 2011 nicht durch ihn selbst, sondern durch seine Ehefrau in Auftrag gegeben worden war. Die Resultate der Abklärungen wurden am 22. Dezember 2011 im Bankrat und am 23. Dezember 2011 im Bundesrat erörtert. Beide Gremien sprachen dem Präsidenten der SNB daraufhin ihr Vertrauen aus.

Per Medienmitteilung informierte die SNB am 23. Dezember 2011 kurz über das Resultat der beiden Abklärungen und sprach damit dem amtierenden SNB-Präsidenten das Vertrauen des Bankrats aus.

Soweit es für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung notwendig ist, werden auch die Schnittstellen des Bundesrats zu weiteren Akteuren durch die GPK untersucht (insbesondere Bankrat SNB, Direktorium SNB, Nationalrat Blocher, Medien).»

Die Arbeitsgruppe SNB führte im Zeitraum vom 14. Februar bis 14. März 2013 dreizehn Sitzungen durch und hörte vierzehn Personen an.²⁰ Die Arbeitsgruppe wurde mit Ausnahme der Protokolle der Bundesratssitzungen durch den Bundesrat umfassend dokumentiert. Der Ablauf der Ereignisse aus Sicht des Bundesrats ist insbesondere in einer Chronologie (bis 23. Dezember 2011) des damaligen Generalsekretärs des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), in einer von der Bundeskanzlei im Nachhinein erstellten Chronologie und in zwei Informationsnotizen des Generalsekretärs des Eidg. Finanzdepartements (EFD) detailliert festgehalten worden.

Die SNB hat aufgrund ihres Unabhängigkeitsstatus eine weitgehende Autonomie und untersteht nur teilweise der parlamentarischen Oberaufsicht. Dies wird nachfolgend noch vertieft erläutert. Dennoch hat die SNB beziehungsweise haben ihre von der Arbeitsgruppe angehörten Vertreter die Abklärungen der GPK kooperativ und offen unterstützt und alle gestellten Fragen beantwortet.

Auch Nationalrat Christoph Blocher nahm bereitwillig an der Untersuchung teil, indem er die Arbeitsgruppe über seine Treffen mit der Bundespräsidentin 2011 aus seiner Sicht informierte. Das Verhalten eines Ratsmitglieds untersteht nicht der parlamentarischen Oberaufsicht. Somit hatten die GPK auch nicht das Verhalten von Nationalrat Blocher zu beurteilen. Seine Anhörung diente ausschliesslich der Sachverhaltsabklärung.

Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) wurde aufgrund ihrer Informationsrechte durch die GPK beauftragt, die Protokolle der relevanten Bundesratssitzungen und die dazugehörigen Dokumente einzufordern. Gestützt auf ihre Analyse dieser Dokumente sowie diverser Anhörungen²¹ informierte die GPDel die Arbeitsgruppe über deren wesentliche Inhalte.²²

Somit lässt sich feststellen, dass die GPK und die GPDel alle relevanten Dokumente, welche sich im Besitz des Bundesrats bzw. der Bundesverwaltung befinden, beigezogen haben und auch sonst, soweit ersichtlich, umfassend informiert wurden.

1.2.2 Kompetenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die SNB

Die SNB ist gemäss Artikel 99 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)²³ eine unabhängige Zentralbank, welche eine Geld- und Währungspolitik führt, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Die gleiche Bestimmung hält fest, dass die SNB «unter Mitwirkung und

²⁰ Vgl. die Liste der angehörten Personen im Anhang.

²¹ Die GPDel hörte die Vorsteherin des EJP, den Vorsteher des VBS, den Direktor des NDB, den Direktor des fedpol sowie den Staatssekretär des EDA an.

²² Die Arbeitsgruppe SNB erhielt von der GPDel das Protokoll der Bundesratssitzung vom 23.12.2011.

²³ SR 101

Aufsicht des Bundes verwaltet wird». Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003²⁴ über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) konkretisiert die Unabhängigkeit der SNB sowie die Mitwirkung und Aufsicht des Bundes.

Die heutige Regelung der Aufsicht über die SNB wurde Anfang 2012 durch Prof. Dr. iur. Paul Richli im Rahmen eines Rechtsgutachtens vertieft untersucht.²⁵ Der Bundesrat hatte dieses Rechtsgutachten am 25. Januar 2012 in Auftrag gegeben.

Der Rechtsgutachter kommt u. a. zum Schluss, dass die allgemeinen Bestimmungen zur parlamentarischen Oberaufsicht der Bundesverfassung sowie des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁶ über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) im Bereich der SNB keine Anwendung finden. Die Bestimmungen des Nationalbankgesetzes gelten exklusiv.²⁷

Als Instrument der Oberaufsicht sieht das Nationalbankgesetz in Artikel 7 Absatz 2 (erster Satz) einzig vor, dass die SNB der Bundesversammlung in einem Bericht jährlich Rechenschaft über die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Artikel 5 NBG ablegt. Dieser Rechenschaftsbericht wird jeweils im Frühling von den beiden GPK mit Vertretern des Direktoriums der SNB erörtert.

Aus Sicht der GPK fällt auch die Art und Weise, wie der Bundesrat seine Kompetenzen wahrnimmt, welche ihm das Nationalbankgesetz gegenüber der SNB zuweist, in den Kompetenzbereich der parlamentarischen Oberaufsicht.²⁸ Allerdings sind die Kompetenzen des Bundesrats gegenüber der SNB aufgrund ihrer Unabhängigkeit begrenzt.²⁹

Vor diesem Hintergrund beschränkten die GPK ihre Untersuchung bewusst auf das Verhalten des Bundesrats und der involvierten Bundesverwaltung. Soweit es für die Beurteilung dieses Verhaltens notwendig war, untersuchten die GPK auch die Schnittstellen zur SNB. Das Verhalten des Präsidenten der SNB und der SNB selbst waren jedoch nicht Gegenstand der Untersuchung.

2 Grundprobleme des Behördenverhaltens

Wie sich im Verlauf der Abklärungen der GPK herauskristallisierte, beeinflussten zwei Aspekte massgebend das Verhalten der Vertreterinnen des Bundesrats und der involvierten Vertreter der Bundesverwaltung, teilweise aber auch der betroffenen Vertreter der SNB. Es handelt sich einerseits um das Primat der politischen Optik und andererseits um die Befürchtung von Indiskretionen. Auf diese beiden Aspekte wird wegen ihrer grundlegenden Bedeutung in diesem Kapitel in allgemeiner Form

²⁴ SR 951.11

²⁵ Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rechtsgutachten zur heutigen Regelung der Aufsicht über die Schweizerische Nationalbank sowie über die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen unter Wahrung der Bankunabhängigkeit, 15.2.2012 (Rechtsgutachten Prof. Richli).

²⁶ SR 171.10

²⁷ Rechtsgutachten Prof. Richli, Rz. 138, S. 41. So auch Prof. Dr. iur. Georg Müller und Dr. iur. Stefan Vogel, Oberaufsicht über die Schweizerische Nationalbank, Gutachten zuhanden der GPK vom 11.1.2010, S. 11 (Rechtsgutachten Müller/Vogel).

²⁸ Siehe auch Rechtsgutachten Müller/Vogel S. 10 f. und Professor Dr. iur. Georg Müller, «Nur beschränkte Aufsicht über die Nationalbank», Neue Zürcher Zeitung, 12.1.2012, S. 20.

²⁹ Siehe dazu Rechtsgutachten Prof. Richli, Rz. 138 ff., S. 41 ff.

einleitend eingegangen. Sie werden in den nachfolgenden Kapiteln wieder aufgenommen.

2.1 Das Primat der politischen Optik

2.1.1 Potenzieller Reputationsschaden für die Schweiz und die SNB

Als die Bundespräsidentin am 5. Dezember 2011 von Nationalrat Blocher zum ersten Mal von den mutmasslich problematischen Banktransaktionen des Präsidenten der SNB erfuhr, erkannte sie umgehend die politische Dimension dieser Verdächtigungen. Ein widerrechtliches Verhalten des Präsidenten der SNB hätte sowohl für die SNB wie auch für die Schweiz auf nationaler und internationaler Ebene einen schwerwiegenden Reputationsschaden bedeutet. Auch die Zusammenarbeit der SNB mit ausländischen Zentralbanken und internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds hätte dadurch beeinträchtigt werden können.

Kurz zuvor hatten sich das EDA und die Bundespräsidentin persönlich auf dem internationalen Parkett für die Wahl des Präsidenten der SNB ins Präsidium des *Financial Stability Board* (FSB)³⁰ eingesetzt: Der Präsident der SNB wurde in der Folge am 6. November 2011 zum Vizevorsitzenden des FSB ernannt. Ein allfälliger Reputationsschaden der Schweiz und der SNB wäre vor diesem Hintergrund noch verstärkt worden.

2.1.2 Politische Dimension im Vordergrund

Die Bundespräsidentin 2011 sowie die Vorsteherinnen des EFD und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) stellten im Rahmen ihrer Anhörungen durch die GPK die politische Dimension der Anschuldigungen klar in den Vordergrund und nannten diese auch als den Grund für das Tätigwerden der Bundespräsidentin bzw. für die anschliessenden Arbeiten des am 15. Dezember 2011 einberufenen *Ad-hoc*-Ausschusses des Bundesrats.³¹

Die Bundespräsidentin 2011 führte diesbezüglich vor der GPK aus, dass es bei dieser Information in ihren Augen nicht in erster Linie um eine rechtliche Frage gegangen sei, sondern vielmehr um das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Landes. Demzufolge habe sie es als ihre Pflicht als Bundespräsidentin angesehen, die Plausibilität der Information zu überprüfen.³² Auch handle es sich hier «nicht um

³⁰ Im Financial Stability Board sind die Vertreter von Aufsichtsbehörden und Notenbanken aus 24 Ländern versammelt. Sie bilden eine Art «Finanzstabilitätsrat», der sein Sekretariat in Basel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) hat. Das FSB wurde durch die G-20-Staaten gegründet.

³¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 3 f.

³² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 4: «Cette information ne m'est pas apparue au premier chef comme une question juridique mais plutôt comme une question qui touchait l'image et la crédibilité du pays. Par conséquent, en tant que présidente de la Confédération, j'ai estimé de mon devoir d'examiner la plausibilité de l'information [...]»; oder auch: «[...] il s'agissait d'une question politique et non d'une question juridique.» (Es handelte sich um eine politische, und nicht um eine rechtliche Frage.)
Dito S. 10.

eine rechtliche, sondern um eine hochpolitische Angelegenheit». [Übs.]³³ Nationalrat Blocher habe sie auch informiert, weil er die Anschuldigungen auf einer politischen Ebene geprüft haben wollte.³⁴ Dieser führte bei seiner Anhörung durch die GPK aus, dass für ihn als gewählten Nationalrat der Bundesrat die massgebliche Anlaufstelle war, und nicht der Bankrat.³⁵

Dementsprechend erachtete es die Bundespräsidentin 2011 auch als korrekt und angemessen, dass sich Nationalrat Blocher mit seinen Informationen an sie wandte.³⁶

Angesichts des möglichen Schadens für die Reputation und Glaubwürdigkeit der Schweiz und der SNB sah es die Bundespräsidentin 2011 also als ihre Pflicht an, die von Nationalrat Blocher erhaltenen Informationen zu plausibilisieren bzw. zu belegen oder zu widerlegen. Diesem Anliegen dienten auch das zweite und das dritte Treffen mit Nationalrat Blocher. Sie ergriff in der Folge weitere Massnahmen, auf die im vorliegenden Bericht noch eingegangen wird.³⁷

Es gilt festzuhalten, dass die Bundespräsidentin 2011 in dieser eminent politischen Sichtweise durch die beigezogenen Vertreter der Bundesverwaltung und später durch die Vorsteherinnen des EFD und des EJPD sowie durch den Gesamtbundesrat³⁸ bestätigt wurde.

Nachdem die Bundespräsidentin 2011 durch Nationalrat Blocher informiert worden war und sie schon Abklärungen vorgenommen hatte, fühlte sich auch die Vorsteherin des EFD, als sie am 15. Dezember 2011 in dieses Dossier involviert wurde, für ihr politisches Mandat und für die Stabilität der Institution SNB verantwortlich.³⁹ Die politische Betrachtungsweise der Vorsteherin des EFD zeigt sich auch darin, dass es ihr wichtig war, die Überprüfung der Banktransaktionen des Präsidenten der SNB durch eine unabhängige Stelle, welche im Parlament eine hohe Glaubwürdigkeit besitzt, abklären zu lassen.⁴⁰ Im gleichen Sinn äusserte sich auch die Vorsteherin des EJPD vor den GPK.⁴¹

³³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 16 (Bundespräsidentin 2011); in ähnlichem Sinn auch auf S. 10: «C'est une affaire qui n'est pas juridique, mais hautement politique [...]».

³⁴ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 9 (Bundespräsidentin 2011) und vom 3.4.2012 S. 18 (Bundespräsidentin 2012). Anders Nationalrat Blocher zum ersten Gespräch mit der Bundespräsidentin am 5.12.2011, Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 17: «Ich wisse nicht, ob dies der Bundesrat oder der Bankrat tun müsste.»

³⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 16.

³⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 10 (Bundespräsidentin 2011).

³⁷ Vgl. auch die Chronologie im Anhang.

³⁸ «Der Bundesrat war sich bewusst, dass es sich hier um eine politische Frage handelte [...]», Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 12 (Bundeskanzlerin Casanova).

³⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 18 (Bundespräsidentin 2012). Dito S. 20: «Das Ganze hat am 5. Dezember 2011 begonnen, bis Frau Sommaruga und ich einbezogen wurden, war es schon der 15. Dezember 2011. Verschiedene Weichen waren schon gestellt. Es wäre müssig gewesen, hier noch etwas rückgängig zu machen. Es war richtig, die Abklärungen fortzuführen.»

⁴⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 19 (Bundespräsidentin 2012). In der Folge wurden dann der Direktor und der Vize-Direktor der EFK ad personam mit dieser Überprüfung beauftragt.

⁴¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 34 (Bundesrätin Sommaruga).

Der Gesamtbundesrat nahm an seiner Sitzung vom 23. Dezember 2011 von den Treffen der Bundespräsidentin mit Nationalrat Blocher sowie von den daraufhin durch die Bundespräsidentin und den *Ad-hoc*-Ausschuss ergriffenen Massnahmen Kenntnis, ohne diese zu hinterfragen. Er bestätigte dadurch implizit den gewählten politischen Ansatz der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses.⁴²

2.1.3 Ausfluss der politischen Betrachtungsweise

Aufgrund des ausschliesslich politischen Ansatzes wurde die Frage nach der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundesrats weder von den Vertretern der Bundesverwaltung noch von den Vorsteherinnen des EFD und des EJPD oder vom Gesamtbundesrat vor dem Rücktritt des Präsidenten der SNB am 9. Januar 2012 aufgebracht und vertieft geprüft.⁴³

Die Abklärungen der GPK ergaben, dass in einer ersten Phase die Frage, ob der Bundesrat in einem solchen Fall überhaupt eine aufsichtsrechtliche Pflicht gegenüber dem Präsidenten der SNB habe, von den involvierten Mitgliedern des Bundesrats und den Vertretern der Bundesverwaltung nicht oder nur sehr vage thematisiert wurde.

In einer späteren Phase, d. h. ab dem 23. Dezember 2011, hielt der Bundesrat explizit fest, dass der Bankrat das Aufsichtsorgan der SNB sei.⁴⁴ In seiner Medienmitteilung vom 4. Januar 2012 stützte der Bundesrat die Massnahmen der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses auf seine Verantwortung als Wahlbehörde des Präsidenten der SNB ab.

Erst an seiner Sitzung vom 11. Januar 2012 beschloss der Bundesrat, die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bundesrat und dem Bankrat im Bereich der Aufsicht über die SNB durch einen externen Rechtsexperten abklären zu lassen.⁴⁵

2.1.4 Beurteilung der GPK

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Bundespräsidentin 2011, die Vorsteherinnen des EFD und des EJPD, die involvierten Verwaltungsvertreter und letztlich auch der Gesamtbundesrat es nicht als problematisch erachteten, aufgrund politischer Überlegungen aktiv zu werden und dabei die aufsichtsrechtliche Kompetenzordnung im Verhältnis zur SNB nicht zu vertiefen oder zu klären.⁴⁶ Rechtliche Überlegungen wurden zwar angestellt, jedoch nur zu punktuellen Aspekten, z. B. ob

⁴² U. a. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 14 (Bundesrat Maurer).

⁴³ Der Aspekt der Zuständigkeit der Bundespräsidentin bzw. des Bundesrats und der notwendigen Rechtsgrundlage für die ergriffenen Massnahmen wird in Kapitel drei vertieft geprüft.

⁴⁴ Z. B. in seiner Medienmitteilung vom 4. Januar 2012.

⁴⁵ Vgl. Fussnote 25.

⁴⁶ Vor den GPK gab die Bundespräsidentin 2011 dazu Folgendes zu Protokoll: «[...] qu'il ne s'agissait pas pour moi de surveiller la BNS. Il s'agissait de pouvoir examiner les comptes de M. Hildebrand et de sa famille et de savoir s'il avait agi conformément aux usages moraux.» («[...] es ging für mich nicht darum, die SNB zu beaufsichtigen. Es ging darum, die Konten von Herrn Hildebrand und seiner Familie überprüfen zu können und zu wissen, ob er nach moralischen Gepflogenheiten gehandelt hat.» [Übs.]) Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 10, in ähnlichem Sinn auch auf S. 11.

eine private Devisentransaktion des Präsidenten der SNB den Insiderstraftatbestand erfülle oder nicht. Diese Sichtweise wurde auch nicht korrigiert, als der Leiter Recht und Dienste der SNB am 16. Dezember 2011 als Erster auf die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Bankrats hinwies und verlangte, dass der Bankrat der SNB das Mandat an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK mitunterschreibe.⁴⁷ Inwiefern das Vorgehen der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses rechtmässig war, wird in Kapitel drei dieses Berichts geprüft.

2.2 Befürchtung von Indiskretionen

2.2.1 Mögliche Information der Medien durch die Informanten von Nationalrat Blocher

Beim zweiten Treffen der Bundespräsidentin mit Nationalrat Blocher am 13. Dezember 2011 informierte dieser die Bundespräsidentin, dass die drei Anwälte, welche die Informationen zu den Banktransaktionen des SNB-Präsidenten an ihn herangetragen hatten, auch die Medien benachrichtigen wollten. Er habe sie im Interesse des Landes davon abgebracht.⁴⁸

Die Bundespräsidentin 2011 fand sich also in der Situation wieder, dass sie einerseits im Besitz von nicht belegten und somit mutmasslichen Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB war. Diese konnten ohne Überprüfung nicht als haltlos abgetan werden, insbesondere auch deshalb nicht, weil der Informant als ehemaliges Bundesratsmitglied und Nationalrat ein ernst zu nehmender Überbringer der Anschuldigungen war und er ihr gegenüber ausgeführt hatte, dass er zwei dieser drei Anwälte persönlich kenne.⁴⁹ Andererseits war sie durch Nationalrat Blocher informiert worden, dass seine Informanten mit den Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB an die Medien gelangen könnten. Es bestand somit am 13. Dezember 2011 keine Garantie, dass Nationalrat Blocher seine Informanten nachhaltig von einer Information der Medien abgebracht hatte – im Gegenteil: Nationalrat Blocher teilte der Bundespräsidentin schon am 5. Dezember 2011 mit, dass es schnell gehen müsse, denn er habe klare Indizien, dass seine Informanten die Situation als unhaltbar betrachteten und an die Presse gehen würden, falls «nichts passiere».⁵⁰ Gleichzeitig waren die erhaltenen Informationen sehr heikel – in den Worten der Bundespräsidentin 2011 ausgedrückt: «Die Angelegenheit war heikel und musste absolut geheim bleiben, um zu verhindern, dass die Schweiz wegen eines möglicherweise unbegründeten Gerüchts aufgewühlt wird.» [Übs.]⁵¹

⁴⁷ Vgl. Chronologie im Anhang.

⁴⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 5 (Bundespräsidentin 2011), und ähnlich Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 27 (Nationalrat Blocher).

⁴⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 5 (Bundespräsidentin 2011). Vor den GPK gab Nationalrat Blocher nur wenige Details zu seinen Informanten preis. Er bestätigte jedoch, dass er einzelne Informanten persönlich kenne und diesen vertraue (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 23).

⁵⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 18 (Nationalrat Blocher).

⁵¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 6 (Bundespräsidentin 2011). «L'affaire était sensible et devait rester absolument secrète, pour éviter de bouleverser la Suisse pour une rumeur qui n'aurait pas été fondée.»

Angesichts der Möglichkeit, dass die Informanten von Nationalrat Blocher ihre Anschuldigungen gegenüber dem Präsidenten der SNB jederzeit öffentlich machen konnten, kamen die Bundespräsidentin 2011 und die am Treffen vom 13. Dezember 2011 anwesenden Verwaltungsvertreter zum Schluss, dass die Anschuldigungen an einem möglichst bald stattfindenden Treffen durch Nationalrat Blocher zu belegen und seitens der Bundesbehörden zu überprüfen waren.⁵²

Das Damoklesschwert einer Veröffentlichung der Informationen, bevor diese überprüft werden konnten, schwebte nach dem zweiten Treffen mit Nationalrat Blocher weiterhin über der Bundespräsidentin, aber letztlich ebenfalls über der SNB und ihrem Präsidenten. Auch der *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats war der Ansicht, dass die Überprüfung der Banktransaktionen deswegen unter zeitlichem Druck stand.⁵³

2.2.2 Bundesinterne Gewährleistung der Vertraulichkeit

Zur Befürchtung, dass die drei Informanten von Nationalrat Blocher ihre Informationen jederzeit veröffentlichten könnten, kam die Besorgnis hinzu, dass die Ausweitung des Kreises der Personen, welche über die mutmasslichen Banktransaktionen informiert waren, zu einer Indiskretion führen könnte: «[...] wir wussten auch, dass die Information in die Presse gelangen könnte, sobald der Kreis der informierten Personen erweitert wird.» [Übs.]⁵⁴

Deshalb wurde der Kreis der informierten Personen durch die Bundespräsidentin 2011 bewusst klein gehalten. Weder war die Bundeskanzlei bis kurz vor der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 involviert,⁵⁵ noch durften die Vertreter der Bundesverwaltung, welche an den beiden letzten Treffen mit Nationalrat Blocher teilnahmen, ihre Departementsvorsteherin (EJPD) bzw. ihren Departementsvorsteher (VBS) über ihren Einbezug in dieses Dossier informieren.⁵⁶

⁵² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 5 und 8. Die Bundespräsidentin 2011 gab gegenüber den GPK an, dass das rasche Vorgehen ihrerseits auch durch ihren Wunsch beeinflusst gewesen sein könnte, dieses Dossier noch in ihrer Amtszeit abzuschliessen (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 8).

⁵³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 33 f. (Bundesrätin Sommaruga).

⁵⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 8 (Bundespräsidentin Calmy-Rey). «[...] nous savions aussi que cette information pourrait se trouver dans la presse dès l'instant où le cercle des gens en possession de l'information s'élargissait.»

⁵⁵ Auf die Frage der GPK, weshalb die Bundeskanzlei nicht früher beigezogen wurde, antwortete die Bundespräsidentin 2011: «Je n'ai pas vu l'intérêt d'élargir encore le cercle des personnes au courant de la rumeur. Je ne voyais pas en quoi la Chancellerie fédérale pouvait être utile, à un stade précoce. [...] Vous avez posé la question du secret: il me paraissait vital que rien ne filtre, et de resserrer donc au maximum le cercle des personnes informées de la recherche et de l'enquête, ce jusqu'à ce que les choses soient claires. A partir du moment où elles l'ont été, la délégation a souhaité informer le Conseil fédéral et la Chancellerie est devenue importante pour la communication du Conseil fédéral.» («Ich sah nicht ein, wozu dieses Gerücht einem weiteren Personenkreis bekannt gemacht werden sollte. Ich wusste nicht, inwiefern die Bundeskanzlei in dieser frühen Phase von Nutzen sein könnte. [...] Zu Ihrer Frage betreffend Geheimhaltung: Es war für mich entscheidend, dass nichts durchsickert und dass deshalb der Personenkreis, der über die Untersuchungen informiert war, möglichst klein gehalten wird, und zwar solange, bis in der Sache Klarheit besteht. Als dies soweit war, entschied der Ausschuss, den Bundesrat zu informieren, und die Bundeskanzlei wurde wichtig für die Kommunikation des Bundesrates.») [Übs.] Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 14 f.

⁵⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 30 (Bundesrätin Sommaruga).

Aus Sicht der GPK muss die späte Information des Bundesrats auch mit der Sorge um die Gewährleistung der Vertraulichkeit erklärt werden.⁵⁷ Die Mitglieder des Bundesrats wurden für die Sitzung vom 23. Dezember 2011 ohne Gegenstand eingeladen, und sie erhielten vorgängig zur Sitzung keine schriftlichen Unterlagen.⁵⁸ Zudem mussten sie vor der Sitzung ihre Mobil-Telefone abgeben.⁵⁹ Die Bundespräsidentin 2011 wollte vor dem 23. Dezember 2011 (Reservedatum für ordentliche Bundesratssitzung) keine ausserordentliche Bundesratssitzung einberufen, denn ein solches Vorgehen hätte für Aufsehen gesorgt.⁶⁰

In diesem Zusammenhang führte der Vorsteher des VBS vor den GPK aus, dass die Behandlung eines Dossiers durch den Bundesrat ohne Einbezug der «Verwaltungsentourage» der jeweiligen Departementsspitze oft nicht möglich sei, so dass der Bundesrat als Gremium praktisch keine Intimsphäre habe.⁶¹

2.2.3 Beurteilung der GPK

Aus der Befürchtung, dass die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB vor der Abklärung der Vorwürfe publik werden könnten – entweder durch die Informanten von Nationalrat Blocher oder durch die involvierten Vertreter der Bundesbehörden –, ergab sich ein Zeitdruck für die Bundespräsidentin 2011 und den *Ad-hoc*-Ausschuss. Je mehr die Zeit fortschritt, umso grösser wurde das Risiko, dass der Bundesrat mit den Anschuldigungen öffentlich konfrontiert wurde, ohne die Sachlage abschliessend geklärt zu haben und entsprechend reagieren zu können.

3 Fehlende Zuständigkeit des Bundesrats

Gemäss dem Legalitätsprinzip, das in Artikel 5 Absatz 1 der Bundesverfassung verankert ist, bedarf jedes staatliche Handeln einer Rechtsgrundlage. Im konkreten Fall ist also der Frage nachzugehen, ob die Handlungen der involvierten Bundesakteure – insbesondere der Bundespräsidentin 2011, des *Ad-hoc*-Ausschusses und der Herren Grüter und Huissoud,⁶² welche die Banktransaktionen des Präsidenten der SNB im Auftrag der Bundespräsidentin 2011 untersuchten – eine ausreichende Rechtsgrundlage aufwiesen.

- ⁵⁷ Vgl. letzter Teil der vorletzten Fussnote. Dazu auch die Vorsteherin des EJPD: «Man wollte – bis die Situation geklärt war – den Kreis der Informierten so klein wie möglich halten.» Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 36 (Bundesrätin Sommaruga).
- ⁵⁸ Für die Mitglieder des Bundesrats bestand ab Mitte Vormittag die Möglichkeit, bei der Bundeskanzlei Einsicht in die *Speaking note* der Bundespräsidentin 2011 zu nehmen. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 7 (Bundeskanzlerin Casanova) und Stellungnahme des Bundesrats vom 21.1.2013.
- ⁵⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 10 (Bundeskanzlerin Casanova).
- ⁶⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 15 (Bundespräsidentin 2011).
- ⁶¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 14 (Bundesrat Maurer).
- ⁶² Es handelt sich bei diesen beiden Personen um den Direktor der EFK und den Vize-Direktor der EFK, welche durch die Bundespräsidentin 2011 ad personam beauftragt wurden. Vgl. auch die Chronologie im Anhang.

Die Ausführungen in diesem Kapitel konzentrieren sich auf den Zeitraum vom 5. bis 23. Dezember 2011, da in dieser Zeit die Bundespräsidentin 2011 und der *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats federführend aktiv waren. Ab dem 23. Dezember 2011 lag die Federführung klar bei der SNB.

Inwieweit Handlungen geboten gewesen wären, die nicht vorgenommen wurden, wird in den Kapiteln vier und fünf dieses Berichts erörtert.

3.1 Rechtsgrundlage für Abklärungen zu den Vermögenstransaktionen des SNB-Präsidenten

3.1.1 Fehlende Klärung der Rechtsgrundlage vor der Massnamenergreifung

Die GPK erkundigten sich im Rahmen ihrer Anhörungen, ob die Frage der rechtlichen Kompetenzen des Bundesrats gegenüber der SNB anfänglich geklärt wurde. Sie prüften auch die erhaltenen Dokumente unter diesem Aspekt und stellten fest, dass im untersuchten Dossier kein Dokument existierte, das eine schriftliche Analyse der rechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen dem Bankrat und dem Bundesrat beinhaltet hätte.⁶³

Die Anhörungen der GPK ergaben kein klares Bild, ob und inwieweit die Frage nach den rechtlichen Kompetenzen des Bundesrats zur Abklärung der Anschuldigungen gegenüber dem Präsidenten der SNB durch die Bundespräsidentin 2011, die involvierten Verwaltungsvertreter und den *Ad-hoc*-Ausschuss erörtert wurde. Ob die seitens des Bundes getroffenen Massnahmen eine Rechtsgrundlage aufwiesen, wurde an der bundesrätlichen Sitzung vom 23. Dezember 2011 nicht diskutiert.

Die Bundespräsidentin 2011 erwiderte auf die Frage, ob sie die Zuständigkeit des Bundesrats verwaltungsintern abklären liess, dass sie den Direktor des Bundesamts für Justiz (BJ) beigezogen habe, um den rechtlichen Kontext zu klären.⁶⁴ In ihrer Antwort führte sie auch aus: «Es ist klar, dass der [Bundesrat] den Präsidenten des Direktoriums ernennet und somit eine gewisse Verantwortung hat, aber in dieser Angelegenheit sah ich meine Rolle und die Rolle des Bundesrates nicht darin, die Bank zu beaufsichtigen. [...] Es ist nicht unsere Sache, die SNB zu beaufsichtigen – die ja nicht als Institution, sondern nur in Bezug auf ihre Reputation betroffen war –

⁶³ Dies war einer der Gründe, weshalb der Bundesrat diese Rechtsfrage nach dem Rücktritt des Präsidenten der SNB durch Prof. Paul Richli abklären liess. Die Bundespräsidentin 2012 bestätigte dies anlässlich ihrer Anhörung durch die GPK (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 19). Rückblickend führte die Bundespräsidentin 2012 aus, dass, wenn man alles noch einmal aufrollen könnte, sich der *Ad-hoc*-Ausschuss intensiv Gedanken machen müsste, ob das Ganze nicht dem Bankrat der SNB überwiesen werden könne oder solle (dito).

⁶⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 10 (Bundespräsidentin 2011). Doch der Direktor des BJ klärte im Auftrag der Bundespräsidentin 2011 lediglich eine allfällige strafrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten der SNB vertieft ab, aber nicht die Frage, ob der Bundesrat für die in der Folge initiierten Abklärungen überhaupt zuständig sei. Vgl. Kapitel 4.2.3.

[...] es handelte sich um eine politische und nicht um eine rechtliche Frage.»
[Übs.]⁶⁵

Auf die Frage, ob die Zuständigkeit des Bundesrats für die Abklärung der Anschuldigungen an der ersten Sitzung des *Ad-hoc*-Ausschusses vom 15. Dezember 2011 diskutiert wurde, erhielten die GPK unterschiedliche Antworten. Die Vorsteherin des EJPD bejahte die Frage, indem sie ausführte, dass sich der *Ad-hoc*-Ausschuss einig war, die Abklärungen selbst durchzuführen und sie nicht einfach dem Bankrat der SNB zu überlassen. Allerdings sei nicht über eine spezifische Rechtsgrundlage für das Handeln der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses gesprochen worden.⁶⁶

Die Vorsteherin des EFD führte ihrerseits aus, dass die Frage, ob die Bundespräsidentin 2011 oder der Bankrat die richtige Ansprechstelle von Nationalrat Blocher gewesen sei, im *Ad-hoc*-Ausschuss nicht diskutiert wurde.⁶⁷ Beide Departementsvorsteherinnen waren damals der Ansicht, dass – nachdem die Bundespräsidentin 2011 durch Nationalrat Blocher angegangen worden war und die Anschuldigungen eine politische Dimension aufwiesen – es am *Ad-hoc*-Ausschuss lag, die Anschuldigungen weiter abzuklären.⁶⁸ Dementsprechend gaben weder die Vorsteherin des EJPD noch der *Ad-hoc*-Ausschuss dem Direktor des BJ den Auftrag, die Zuständigkeitsfrage rechtlich zu klären.⁶⁹

Der damalige Generalsekretär des EDA informierte die GPK, dass die Bundespräsidentin 2011 die Frage nach der Zuständigkeit des Bundesrats schon am 6. Dezember 2011 mit ihm besprochen habe. Es sei ihnen «relativ schnell klar [gewesen], dass die Exekutive, d. h. der Bundesrat, nur indirekt zuständig ist, weil die Überwachung des Nationalbankpräsidenten primär dem Bankrat und nicht dem Bundesrat zusteht. Tatsache war aber, dass Herr Blocher die Bundespräsidentin informiert hatte. Frau Calmy-Rey war es wichtig, den Bundesrat zu schützen. Um dies tun zu können, [...] war es unabdingbar, zuerst die Fakten zu kennen.»⁷⁰

Der Direktor des BJ gab zu Protokoll, dass sich die Zuständigkeitsfragen natürlich gestellt hätten. Im Weiteren führte er aus: «Eine Analyse der Rechtsgrundlagen machte aber klar, dass der Bundesrat als Wahl- und Aufsichtsorgan rechtlich durchaus kompetent ist. Als Wahlorgan steht der Bundesrat natürlich auch politisch im Fokus, auch wenn der Bankrat dazwischengeschaltet ist und verschiedene Entscheidungen des Bundesrats nur auf Antrag des Bankrats zustande kommen.» Allerdings sei

⁶⁵ Dito; «Il est évident que la Confédération nomme le président du directoire et, en conséquence, a une certaine responsabilité, mais dans cette affaire je n'ai pas considéré que mon rôle et le rôle du Conseil fédéral était de surveiller la banque. [...] Il ne nous appartenait pas de surveiller la BNS – qui n'était pas concernée en tant que telle, sinon pour une question de réputation – [...] il s'agissait d'une question politique et non d'une question juridique.»

⁶⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 33 (Bundesrätin Sommaruga).

⁶⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 18 (Bundespräsidentin 2012).

⁶⁸ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 18 f. (Bundespräsidentin 2012) und vom 4.5.2012 S. 33 (Bundesrätin Sommaruga).

⁶⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 35 (Bundesrätin Sommaruga).

⁷⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 5 (ehemaliger Generalsekretär des EDA).

diese Frage angesichts der politischen Verantwortung des Bundesrats weder durch ihn noch durch das BJ⁷¹ weiter vertieft worden.⁷²

Der damalige Präsident der SNB führte vor den GPK aus, dass am Treffen vom 15. Dezember 2011 nicht diskutiert wurde, ob der Bankrat oder der Bundesrat für die Abklärungen zuständig sei.⁷³

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der GPK festhalten, dass sich die Massnahmen, welche die Bundespräsidentin 2011 und danach der *Ad-hoc*-Ausschuss zwischen dem 5. und 23. Dezember 2011 zwecks Abklärung der Vorwürfe gegen den Präsidenten der SNB ergriffen, nicht auf eine bestimmte Rechtsgrundlage abstützen lassen.

3.1.2 Aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten

Obwohl sich die Mitglieder des *Ad-hoc*-Ausschusses anlässlich ihrer Anhörungen – teilweise explizit – nicht auf eine aufsichtsrechtliche Grundlage für ihre Handlungen beriefen, ist es wichtig, auf die aufsichtsrechtliche Kompetenzordnung der SNB einzugehen. Dabei ist zu prüfen, ob die ergriffenen Massnahmen nachträglich auf eine aufsichtsrechtliche Kompetenz des Bundesrats abgestützt werden können.

Allgemeine Aufsichtszuständigkeiten

Im Auftrag des Bundesrats analysierte Professor Paul Richli in einem Rechtsgutachten die aktuell geltende Regelung der Aufsicht über die SNB.⁷⁴ Er kommt darin zum allgemeinen Schluss, dass mit dem Nationalbankgesetz die Aufsichts- und Kontrollaufgaben exklusiv dem Bankrat zugewiesen werden (Art. 42 Abs. 1 NBG⁷⁵). Dabei handelt es sich um die Hauptaufgabe des Bankrats der SNB.⁷⁶

Allerdings seien daneben auch die – auf Vorschlag bzw. Antrag des Bankrats wahrzunehmenden – Wahl- und Abberufungskompetenzen des Bundesrats für das Direktorium (Art. 43 Abs. 2 und 45 Abs. 1 NBG) sowie für sechs Mitglieder des Bankrats (Art. 39 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 3 NBG) von Bedeutung. Die Zuständigkeiten der Generalversammlung der SNB, die auch Aufsichtselemente enthalten, sind ebenfalls zu beachten.⁷⁷

⁷¹ Einer Vertiefung durch das BJ stand auch die Anweisung der Bundespräsidentin an den Direktor des BJ entgegen, keine weiteren Personen zu involvieren. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 20.

⁷² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 20 (Direktor BJ).

⁷³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 5 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

⁷⁴ Vgl. Fussnote 25.

⁷⁵ Art. 42 Abs. 1 NBG: «Der Bankrat beaufsichtigt und kontrolliert die Geschäftsführung der Nationalbank, namentlich im Hinblick auf die Einhaltung von Gesetz, Reglementen und Weisungen.» Im Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe i des Organisationsreglements der Schweizerischen Nationalbank vom 14. Mai 2004 wird dies zusätzlich konkretisiert: «Er [der Bankrat] nimmt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung durch das erweiterte Direktorium wahr, insbesondere im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen (Compliance).»

⁷⁶ Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 24 Rz. 74.

⁷⁷ Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 31 Rz. 99.

Aufsichtszuständigkeiten innerhalb der SNB

Obwohl die Aufsicht innerhalb der SNB gemäss NBG grundsätzlich durch den Bankrat auszuüben ist, werden über das vom Bundesrat zu genehmigende Organisationsreglement (OReg)⁷⁸ verschiedene Organe der SNB mit Aufsichtsaufgaben betraut. So wird die Oberaufsicht über die Geschäftsführung dem Erweiterten Direktorium der SNB⁷⁹ überantwortet; dies erfolgt «insbesondere im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen (Compliance)»⁸⁰. Auch der Prüfungsausschuss des Bankrats⁸¹ hat gemäss Organisationsreglement der SNB Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen: Er unterstützt den Bankrat insbesondere in der Einhaltung von Gesetzen und regulatorischen Vorschriften.⁸²

Vorschriften für private Banktransaktionen der Direktionsmitglieder

Zum Zeitpunkt der umstrittenen Banktransaktionen galt das vom Bankrat erlassene Reglement vom 16. April 2010 über Eigengeschäfte mit Finanzinstrumenten der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums.⁸³ Dieses Reglement legt für die genannten Eigengeschäfte Beschränkungen fest,⁸⁴ um so Interessenskonflikte und den Informationsmissbrauch zu vermeiden und dadurch den guten Ruf der SNB zu schützen.⁸⁵

Artikel 3 des Reglements definiert die zulässigen Eigengeschäfte. Darunter fallen gemäss Absatz 2 u. a. «der An- und Verkauf von Devisen und fremden Noten für private Reisen wie auch für den persönlichen Erwerb von Nichtfinanzvermögen», wobei das Reglement diesbezüglich auch gewisse Vorgaben enthält.⁸⁶ Artikel 4 des Reglements verbietet den Missbrauch von privilegierten Informationen durch die Mitglieder des Erweiterten Direktoriums.

Aufsicht durch den Bundesrat

Professor Richli verweist in seinem Kapitel zur Aufsicht des Bundesrats über die SNB auf Artikel 7 Absatz 1 NBG.⁸⁷ Dieser Absatz besteht aus drei Elementen:

1. «Die Nationalbank erörtert mit dem Bundesrat regelmässig die Wirtschaftslage, die Geld- und Währungspolitik sowie aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik des Bundes.»
2. «Bundesrat und Nationalbank unterrichten einander vor Entscheidungen von wesentlicher wirtschaftspolitischer und monetärer Bedeutung über ihre Absichten.»
3. «Jahresbericht und Jahresrechnung der Nationalbank sind vor ihrer Abnahme durch die Generalversammlung dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.»

⁷⁸ Organisationsreglement der Schweizerischen Nationalbank vom 14. Mai 2004 (SR 951.153).

⁷⁹ Dieses besteht aus den drei Mitgliedern des Direktoriums der SNB sowie aus ihren Stellvertretern.

⁸⁰ Art. 10 Abs. 2 Bst. i OReg.

⁸¹ Er besteht aus drei Mitgliedern des Bankrats.

⁸² Art. 11 Abs. 2 erster Satz OReg.

⁸³ Dieses Reglement wurde in der Zwischenzeit durch das Reglement vom 9.3.2012 für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung ersetzt.

⁸⁴ Art. 1 Abs. 1 des Reglements.

⁸⁵ Art. 1 Abs. 2 des Reglements.

⁸⁶ Insbesondere Art. 6 Abs. 1 Bst. c des Reglements (passive Verwaltung der Devisen).

⁸⁷ Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 32 Rz. 103 ff.

Im Weiteren hat der Bundesrat im hier interessierenden Zusammenhang die Kompetenz, die Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter auf Vorschlag des Bankrats zu wählen.⁸⁸ Der Bundesrat bezeichnet die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Direktoriums der SNB.⁸⁹ Er kann ebenfalls ein Mitglied des Direktoriums oder eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter während der Amtsdauer auf Antrag des Bankrats des Amtes entheben, wenn die betreffende Person die Voraussetzungen für dessen Ausübung nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat.⁹⁰

Die Analyse der Wahl- und Abberufungskompetenzen zeigt, dass diese Kompetenzen an zwei Bedingungen geknüpft sind: Erstens muss entweder ein Vorschlag (Wahl) oder ein Antrag des Bankrats (Abberufung) vorliegen, bevor der Bundesrat seine Kompetenzen wahrnehmen kann. Die zweite Bedingung betrifft die Voraussetzungen, welche ein Direktoriumsmitglied aufweisen muss.⁹¹ Der Bundesrat muss vorgängig zur Wahl die Erfüllung aller im Gesetz festgelegten Bedingungen bzw. vorgängig zur Abberufung die Nichterfüllung dieser Bedingungen prüfen.

Die Beschränkung der Abberufungsgründe im NBG bezweckt die Stärkung der personellen Unabhängigkeit der SNB.⁹² Die Voraussetzungen für die Abberufung von Direktoriumsmitgliedern wurden beim Übergang zum geltenden NBG zwecks Stärkung der Unabhängigkeit der SNB verschärft.⁹³

Schliesslich hält Professor Richli fest, dass die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Generalversammlung der SNB als Aufsichtsorgane über die SNB ihre Arbeiten bis zu einem gewissen Grad koordinieren müssen.⁹⁴

Zusammenfassende Würdigung der aufsichtsrechtlichen Aufgabenteilung

Diese Analyse der Rechtsgrundlagen zeigt, dass die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit für die Überprüfung der Banktransaktionen des Präsidenten der SNB klar bei der SNB und ihren Organen lag.

Aus der Perspektive der Oberaufsicht ist im Weiteren die Feststellung von Bedeutung, dass für die privaten Banktransaktionen des SNB-Präsidenten Verhaltensvorschriften der SNB existierten, welche der Bankrat gestützt auf seine Kompetenzen erlassen hatte.⁹⁵

⁸⁸ Art. 43 Abs. 2 NBG. Professor Richli zählt diese Kompetenzen im weiteren Sinn zu den Aufsichtskompetenzen des Bundesrats. Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 42 Rz.144.

⁸⁹ Art. 43 Abs. 3 NBG.

⁹⁰ Art. 45 Abs. 1 NBG.

⁹¹ «Ins Direktorium gewählt werden können Persönlichkeiten mit einwandfreiem Ruf und mit ausgewiesenen Kenntnissen in Währungs-, Bank- und Finanzfragen. Sie müssen zudem das Schweizer Bürgerrecht haben und in der Schweiz wohnhaft sein» (Art. 44 Abs. 1 NBG). Und: «Sie dürfen weder eine andere wirtschaftliche Tätigkeit ausüben noch ein eidgenössisches oder kantonales Amt bekleiden. Der Bankrat kann Ausnahmen bewilligen, wenn die Übernahme des Mandats im Interesse der Aufgabenerfüllung der Nationalbank liegt» (Art. 44 Abs. 2 NBG).

⁹² Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 26 Rz. 82.

⁹³ Dito, BBl 2002 6256 f.

⁹⁴ Rechtsgutachten Prof. Richli, S. 44 und 67 Rz. 156 und 240.

⁹⁵ Die Frage nach der Reglements-konformität der Banktransaktionen des Präsidenten fällt nicht in den Kompetenzbereich der parlamentarischen Oberaufsicht. Die beiden Überprüfungen der Banktransaktionen durch den Direktor der EFK und seinen Vize-Direktor sowie durch PwC führten jedoch zum Schluss, dass die Banktransaktionen das Reglement nicht verletzt haben. Auch die späteren Abklärungen des Bankrats wie auch der Bundespräsidentin 2012 bestätigten diese Beurteilung.

Im konkreten Fall veranlasste der Präsident des Bankrats der SNB aufgrund dieser Kompetenzen am 16. Dezember 2011 die Überprüfung der Banktransaktionen durch PricewaterhouseCoopers (PwC). PwC stellte in der Folge keinen Regelverstoss des Präsidenten der SNB fest, so dass sich der Bankrat am 23. Dezember 2011 hinter ihn stellte.

Der Bankratspräsident der SNB führte denn vor den GPK auch aus, dass für ihn von Anfang an klar war, dass der Bankrat bzw. der Bankratspräsident für die Abklärungen zuständig sind, weshalb er die Frage der Zuständigkeit auch nicht abklären liess.⁹⁶

Aus Sicht der GPK kann das im NBG vorgesehene Abberufungsrecht des Bundesrats nicht als Grundlage für die Abklärungen dienen, die von der Bundespräsidentin 2011 und vom *Ad-hoc*-Ausschuss beim Direktor und Vize-Direktor der EFK in Auftrag gegeben wurden.

Zwar ist es richtig, dass der Bundesrat für die Abberufung eines Direktoriumsmitglieds der SNB zuständig ist und die Voraussetzungen für eine allfällige Abberufung eines Direktoriumsmitglieds prüfen muss. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Bankrat aus Gründen der Unabhängigkeit der SNB für die Aufsicht und für das Einreichen eines allfälligen Antrags auf Abberufung an den Bundesrat verantwortlich ist. Ein Abberufungsantrag des Bankrats wäre durch diesen zu begründen. Der Bankrat müsste also bei einem fehlbaren Verhalten eines Direktoriumsmitglieds in einer ersten Phase überprüfen, ob die Wahlvoraussetzungen nach wie vor gegeben sind bzw. Unvereinbarkeitsgründe vorliegen, um allenfalls einen Abberufungsantrag an den Bundesrat zu stellen.

Gemäss den Informationen, die den GPK vorliegen, zog es der Bankrat Ende 2011 aufgrund der Ergebnisse von PwC und der EFK-Leitung nicht in Erwägung, einen solchen Antrag zu stellen. Die Frage eines Abberufungsantrags hätte allenfalls wieder diskutiert werden können, als anfangs Januar 2012 neue Dokumente zum Vorschein kamen. Letztlich stellte der Bankrat dem Bundesrat jedoch auch im Januar 2012 keinen Abberufungsantrag. Ob es dazu hätte kommen können, falls der Präsident der SNB am 9. Januar 2012 nicht zurückgetreten wäre, kann hier offen gelassen werden.

Auch wenn im Vorfeld eines Abberufungsantrags eine frühzeitige Koordination im Sinne eines Informationsaustausches zwischen dem Bankrat und dem Bundesrat sinnvoll und auch innerhalb der Schranken des Gesetzes möglich wäre, müsste aus Sicht der GPK die Federführung bis zur Antragsstellung einzig dem Bankrat obliegen.

3.1.3 Beurteilung der GPK

Die Frage der Rechtsgrundlage für die Handlungen der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses wurde durch dieselben nicht vertieft abgeklärt. Es bestand seitens der Vertreterinnen des Bundesrats und der Vertreter der Bundesverwaltung weitgehend Einigkeit, dass die getroffenen Massnahmen – insbesondere die beim Direktor und Vize-Direktor der EFK in Auftrag gegebenen Abklärungen zu den privaten Banktransaktionen des Präsidenten der SNB – nicht aufsichtsrechtlich

⁹⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 26 (Bankratspräsident Raggenbass).

begründet, sondern politisch motiviert waren. Aus Sicht der GPK ist auch eine nachträgliche Abstützung der ergriffenen Massnahmen auf aufsichtsrechtliche Bestimmungen oder Kompetenzen des Bundesrats nicht möglich.

Vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags der GPK, insbesondere die Rechtmässigkeit der Geschäftsführung des Bundesrats zu überprüfen, muss die Tatsache, dass ohne Rechtsgrundlage gehandelt wurde, kritisiert werden. Die GPK anerkennen zwar, dass ein wichtiges öffentliches Interesse an einer raschen und vertraulichen Abklärung der Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB bestand, doch ist damit allein dem Legalitätsprinzip noch nicht Genüge getan.

Das Handeln ohne vorgängige Abklärung der Legitimation und der Kompetenzen ist auch wegen der verfassungsmässig garantierten Unabhängigkeit der SNB als besonders heikel einzustufen. Die GPK können nicht nachvollziehen, dass diesem Aspekt durch die Bundespräsidentin 2011 und die beiden anderen Vertreterinnen des Bundesrats wie auch durch die übrigen involvierten Personen der Bundesverwaltung nicht mehr Beachtung geschenkt wurde.

Die Abklärung der rechtlichen Zuständigkeit des Bundesrats in so einer Situation ist von zentraler Bedeutung und muss rechtzeitig erfolgen.

Empfehlung 1

Die GPK fordern den Bundesrat auf, auch bei dringlichen Geschäften mit grosser politischer Tragweite die rechtliche Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle frühzeitig und angemessen überprüfen zu lassen.

Die GPK hatten schon im Rahmen ihrer Inspektion zum Behördenverhalten in der Finanzkrise aus dem Jahr 2010⁹⁷ eine Empfehlung an den Bundesrat gerichtet (Empfehlung 14), worin dieser aufgefordert wurde, bei wichtigen Rechtsfragen systematisch eine fundierte Analyse und Beurteilung beim BJ einzuholen. Der Bundesrat hatte sich in der Folge grundsätzlich bereit erklärt, die Empfehlung der GPK umzusetzen.⁹⁸

3.2 Fehlende Rechtsgrundlage für die Auftragsvergabe an die Vertreter der EFK

3.2.1 Auftrag der Bundespräsidentin an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK

Am Treffen vom 15. Dezember 2011 mit der Bundespräsidentin und Verwaltungsvertretern wies Nationalrat Blocher Kopien von mutmasslichen Kontoauszügen des damaligen Präsidenten der SNB vor. Danach erachteten es sowohl die damalige

⁹⁷ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, BBl 2011 3099 (Finanzkrisenbericht GPK).

⁹⁸ Stellungnahme des Bundesrats vom 13. Oktober 2010 zum Bericht der GPK «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA», BBl 2011 3485.

Bundespräsidentin wie auch die Vorsteherinnen des EFD und des EJPD als wichtig, den Sachverhalt betreffend allfällig heikler privater Devisentransaktionen des SNB-Präsidenten rasch und umfassend zu klären.

Die Bundespräsidentin 2011 und die Vorsteherin des EFD trafen sich am selben Tag mit dem Präsidenten der SNB und konfrontierten ihn mit den Anschuldigungen. Er erklärte sich aus eigenem Antrieb bereit, vollständige Transparenz über seine privaten Banktransaktionen zu schaffen. Allerdings sollten die Abklärungen die Unabhängigkeit der SNB wahren.⁹⁹

An diesem Treffen schlug die Vorsteherin des EFD auch vor, den Direktor der EFK ad personam mit den Abklärungen zu beauftragen.¹⁰⁰ Sie begründete dies vor den GPK wie folgt: «Wir haben uns überlegt, wer für eine unabhängige Überprüfung in Frage kommt. Es blieb nicht viel Zeit für Abklärungen. Mir war wichtig, dass es jemand macht, der im Parlament eine hohe Glaubwürdigkeit besitzt. [...] Wir haben darüber diskutiert, dass es keinen Sinn macht, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG oder ein anderes privates Unternehmen zu beauftragen, weil uns sonst irgendwelche Verflechtungen oder Interessenskollisionen hätten zum Vorwurf gemacht werden können. [...] Die EFK hat keine Aufsichtsfunktion über die Nationalbank. Deshalb war ich der Meinung, man könne Herrn Grüter und Herrn Huissoud ad personam einsetzen.»¹⁰¹ Diese Lösung wurde von den Anwesenden – also auch vom Präsidenten der SNB – für gut befunden.¹⁰²

Mit dem Einverständnis der Bundespräsidentin 2011 zog der Direktor der EFK in der Folge seinen Vize-Direktor bei. Nach einem Hin und Her zwischen der SNB und den involvierten Bundesvertretern¹⁰³ erhielten die beiden Herren von der Bundespräsidentin 2011 ad personam den Auftrag, alle Banktransaktionen des Präsidenten der SNB im Jahr 2011 zu untersuchen.¹⁰⁴ Die zeitliche Vorgabe für die Untersuchung war eng;¹⁰⁵ der Schlussbericht musste auf den 21. Dezember 2011 fertiggestellt werden.

⁹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 5 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

¹⁰⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 19 (Bundespräsidentin 2012).

¹⁰¹ Dito; der Vize-Direktor der EFK, Herr Huissoud, wurde nach dem Treffen vom Direktor der EFK ins Spiel gebracht, um die Abklärungen gemäss dem bei der EFK üblichen Vier-Augen-Prinzip durchführen zu können.

¹⁰² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 5 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

¹⁰³ Vgl. die Chronologie im Anhang.

¹⁰⁴ Sonderuntersuchung betreffend den Präsidenten des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Bericht des Direktors und des Vize-Direktors EFK vom 21.12.2011 (nachfolgend «EFK-Bericht»). Gemäss dem Auftrag beschränkt sich die Untersuchung auf die in der Vollständigkeitsklärung von Philipp Hildebrand aufgeführten Bankkonten (inkl. Konten seiner Ehefrau und seiner Tochter).

¹⁰⁵ «Man sagte uns, dass der Bericht bereits am nächsten Dienstag vorliegen sollte, weil in dieser Woche Gerüchte und Vorwürfe an die Öffentlichkeit gelangen würden.» Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 14 (Direktor EFK).

3.2.2

Ausgestaltung als *Ad-personam*-Auftrag

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1967¹⁰⁶ über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) hält die Aufgaben und Kompetenzen der EFK fest. Gemäss Artikel 1 FKG können das Parlament und der Bundesrat der EFK Aufträge erteilen. Die Tätigkeit der EFK und somit auch die an sie gerichteten Aufträge müssen im gesetzlich festgelegten Aufsichtsbereich liegen. Artikel 19 FKG nimmt jedoch die SNB explizit von der Finanzaufsicht der EFK aus.

Die SNB ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, welche sowohl eine interne wie auch eine von der Generalversammlung der SNB gewählte externe Revisionsstelle besitzt.¹⁰⁷ Der Bankrat, sein Prüfungsausschuss und letztlich auch die Generalversammlung der SNB nehmen im Bereich der Finanzaufsicht ebenfalls Aufgaben wahr. Diese Kompetenzordnung ist Ausdruck der Unabhängigkeit der SNB.

Das FKG konnte somit nicht als Rechtsgrundlage für die Überprüfung der Banktransaktionen des Präsidenten der SNB dienen, womit auch die EFK als Untersuchungsorgan nicht in Frage kam. Um die Untersuchung trotzdem gestützt auf das Expertenwissen und die gute Reputation der EFK bzw. ihrer Vertreter durchführen zu können, wurden der Direktor und der Vize-Direktor der EFK persönlich mit den Abklärungen beauftragt.

Das Konstrukt des *Ad-personam*-Auftrags kann im vorliegenden Fall wie folgt beschrieben werden: Im Auftrag der Bundespräsidentin 2011 untersuchen zwei unabhängige Experten (Direktor und Vize-Direktor EFK) – quasi als Privatpersonen¹⁰⁸ – die Banktransaktionen einer anderen Privatperson¹⁰⁹ (Präsident der SNB), welche vorgängig ihr Einverständnis dazu gegeben hat.

Die Form des *Ad-personam*-Auftrags sollte auch der Unabhängigkeit der SNB Rechnung tragen.¹¹⁰ Sie hatte u. a. zur Folge, dass der Bericht, welcher die Untersuchungsergebnisse festhielt, im Gegensatz zu den Berichten der EFK¹¹¹ der Finanzdelegation (FinDel) nicht unterbreitet werden musste.

¹⁰⁶ SR 614.0

¹⁰⁷ Zur externen Revisionsstelle siehe Art. 47 f. NBG.

¹⁰⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 10 (Bundespräsidentin 2011): «Ce n'est donc pas le Contrôle fédéral des finances qui a été mandaté, mais deux personnes chargées de vérifier les dires de M. Hildebrand.» (Der Auftrag ging also nicht an die Eidgenössische Finanzkontrolle, sondern an zwei Personen, welche die Aussagen von Herrn Hildebrand zu untersuchen hatten.) [Übs].

¹⁰⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 7 (ehemaliger Generalsekretär des EDA): «Wir argumentierten, dass es nicht um eine Prüfung von Geschäften der SNB durch die EFK, sondern um eine Prüfung der privaten Geschäfte von Herrn Hildebrand durch einen Experten gehe.» S. 8: «Es gehe nicht um eine Überprüfung von Geschäften der SNB [...], sondern um eine Überprüfung von Geschäften von Herrn Hildebrand als Privatperson, welcher er im Übrigen zugestimmt habe.» Und: Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 13 (Vize-Direktor EFK): «Il ne faut pas oublier que nous n'avons pas examiné la Banque nationale mais une personne physique, M. Philipp Hildebrand, qui a donné son accord pour qu'on vérifie ses comptes.» (Es darf nicht vergessen werden, dass wir nicht die Nationalbank überprüften, sondern eine natürliche Person, Herrn Philipp Hildebrand, welcher der Überprüfung seiner Konten zugestimmt hatte.) [Übs].

¹¹⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 22 (Direktor BJ).

¹¹¹ Art. 14 Abs. 1 FKG

Das Konzept wurde allerdings in der Folge nicht konsequent beachtet: So hielten beispielsweise der Direktor und der Vize-Direktor der EFK ihre Untersuchungsergebnisse in einem Bericht fest, den sie mit ihren EFK-Funktionsbezeichnungen unterschrieben.

3.2.3 Artikel 25 RVOG als Rechtsgrundlage?

Anlässlich der Anhörungen der GPK stützte sich die Bundespräsidentin 2011 für ihren Auftrag an den Direktor und Vize-Direktor der EFK auf Artikel 25 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹¹² (RVOG).¹¹³ Diese Gesetzesbestimmung besagt u. a., dass die Bundespräsidentin jederzeit Abklärungen zu bestimmten Angelegenheiten anordnen und gegebenenfalls dem Bundesrat geeignete Massnahmen vorschlagen kann.¹¹⁴

Die beauftragten EFK-Vertreter erachteten den Auftrag der Bundespräsidentin 2011 als ausreichende Grundlage für die Übernahme ihres Untersuchungsmandats. So führte der Direktor der EFK vor den GPK aus: «Die Bundespräsidentin gab diese Untersuchung – der Herr Hildebrand zugestimmt hatte – formell in Auftrag. Wir mussten somit keine weiteren rechtlichen Abklärungen mehr machen.»¹¹⁵ Der Vize-Direktor ergänzte, dass sich der Auftrag auf das Obligationenrecht stütze.¹¹⁶

Der Leiter Recht und Dienste der SNB, welcher durch den Präsidenten der SNB als Kontaktperson bestimmt wurde, erkundigte sich bei seinem ersten Treffen mit den EFK-Vertretern nach der Rechtsgrundlage des Auftrags.¹¹⁷ Das gewählte Vorgehen vermochte ihn nicht zu überzeugen, so dass er insistierte, nebst der Bundespräsidentin auch die SNB als Auftraggeberin aufzunehmen. Nur so erachtete er das gewählte Vorgehen vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit der SNB als rechtlich vertretbar.¹¹⁸ Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Bundespräsidentin 2011 abgelehnt.¹¹⁹

3.2.4 Beurteilung der GPK

Die Lösung in Form eines *Ad-personam*-Auftrags an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK wurde durch den bundesrätlichen *Ad-hoc*-Ausschuss am 15. Dezember 2011 spontan kreiert und mit dem Einverständnis des Präsidenten der SNB beschlossen. Wie bereits erwähnt, bestand ein gewisser Zeitdruck. Die am Treffen vom 15. Dezember 2011 beteiligten Verwaltungsvertreter brachten gegen-

¹¹² SR 172.010

¹¹³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 12 (Bundespräsidentin 2011). In die gleiche Richtung gehend: Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 5 f. (Bundeskanzlerin Casanova).

¹¹⁴ Art. 25 Abs. 2 Bst. d RVOG

¹¹⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 13 (Direktor EFK); dito: «Wir gingen von Folgendem aus: Wenn der Bundesrat den Präsidenten wählt, dann hat er auch gewisse Aufsichtspflichten, in deren Rahmen er Aufträge erteilen kann, z. B. an KPMG, PwC oder an die Herren Huisoud und Grüter *ad personam*.»

¹¹⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 13 (Vize-Direktor EFK).

¹¹⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 9 (Vize-Direktor EFK).

¹¹⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 49 f. (Leiter Recht und Dienste SNB).

¹¹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 12 (Bundespräsidentin 2011).

über dem gewählten Vorgehen keine Vorbehalte an.¹²⁰ Es war den am Treffen teilnehmenden Personen aber klar, dass das FKG keine Rechtsgrundlage für den Auftrag darstellte. Eine andere Rechtsgrundlage wurde nicht geprüft.¹²¹

Die GPK stellen somit fest, dass die Entscheidsträger auch im Zusammenhang mit dem Auftrag an die EFK-Vertreter auf eine Prüfung der Rechtslage verzichteten.

Artikel 25 RVOG schafft keine neuen materiellen Kompetenzen und kann somit eine fehlende Rechtsgrundlage nicht ersetzen. Die Möglichkeit der Bundespräsidentin, gemäss dieser Bestimmung Abklärungen anzuordnen, beschränkt sich auf den Kompetenzbereich des Bundesrats. Das RVOG kann also nicht als Rechtsgrundlage für die Auftragserteilung durch die Bundespräsidentin 2011 dienen.¹²² Auch das Einverständnis des Präsidenten der SNB ersetzt die notwendige Rechtsgrundlage nicht.

Die vom Leiter Recht und Dienste der SNB vorgebrachte Massnahme, die SNB als zweite Auftraggeberin aufzuführen, hätte bis zu einem gewissen Grad den Mangel an einer hinreichenden Rechtsgrundlage geheilt und eine teilweise Abstützung des Auftrags auf die Aufsichtskompetenzen der SNB ermöglicht.

Die GPK sind klar der Ansicht, dass der Bundesrat dem Aspekt der Rechtsgrundlage in Zukunft sowohl in schwierigen Konstellationen wie auch unter Zeitdruck genügend Rechnung zu tragen hat, bevor er oder die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident vorsorgliche Massnahmen anordnet.

Die GPK beurteilen zwei weitere Aspekte als problematisch: Erstens können der Direktor und der Vize-Direktor der EFK ausserhalb ihres Verantwortlichkeitsbereichs nicht gleich wie verwaltungsexterne Experten mit einem privatrechtlichen Kontrollauftrag betraut werden. Daran vermag auch der Behelf des *Ad-personam*-Auftrags nichts zu ändern. Die Person des Direktors und die Person des Vize-Direktors der EFK sind untrennbar mit ihrer Funktion verbunden. Diese Problematik wird im konkreten Fall durch den expliziten Ausschluss der SNB vom Anwendungsbereich des FKG noch zusätzlich unterstrichen.

Zweitens besteht vor diesem Hintergrund ein Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabe und Rolle der EFK und ihrer vorrangigen Berichterstattungspflicht an die FinDel. Der Schlussbericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK (EFK-Bericht vom 21.12.2011) wurde der FinDel korrekterweise zur Kenntnis gebracht, allerdings erst nachträglich, nämlich am 11. Januar 2012.

Diese beiden problematischen Aspekte wurden von den Beteiligten nachträglich erkannt.¹²³ Die EFK analysierte den Auftrag an ihren Direktor und Vize-Direktor rückblickend in einem Bericht vom 30. Januar 2012 zuhanden der FinDel. Sie kommt darin insbesondere zum Schluss, dass für künftige Prüfhandlungen der Geltungsbereich des FKG massgebend sein muss und ausserhalb dieses Bereichs

¹²⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 35 (Bundesrätin Sommaruga).

¹²¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 21 (Bundespräsidentin 2012): «Es erfolgte keine Abklärung der Rechtsgrundlage [...]» Und: Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 34 (Bundesrätin Sommaruga): «Wir haben keine Rechtsgrundlagen geprüft.»

¹²² Auch greifen die allgemeinen Aufsichtskompetenzen des Bundesrats gemäss RVOG im konkreten Fall nicht, da diese gegenüber der SNB keine Geltung haben. Vgl. Rechtsgutachten Prof. Richli Rz. 120 ff.

¹²³ Z. B. Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 34 (Bundesrätin Sommaruga) und vom 4.5.2012 S. 21 (Direktor BJ).

keine *Ad-personam*-Aufträge durch Mitarbeitende der EFK ausgeführt werden können. Im Weiteren muss bei umfangreichen oder politisch heiklen Aufträgen ein schriftlicher Auftrag des Bundesrats oder der FinDel vorliegen.¹²⁴ Die GPK begrüssen diese Erkenntnisse und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen.

Empfehlung 2

Die GPK fordern den Bundesrat auf, keine *Ad-personam*-Aufträge mehr an Vertreter der EFK zu erteilen.

Empfehlung 3

Die GPK fordern den Bundesrat auf, vor der Erteilung von *Ad-personam*-Aufträgen an Bundesangestellte zu prüfen, ob der Auftrag in einem Spannungsfeld zur Funktion der oder des Angestellten steht. In Zweifelsfällen ist von solchen Aufträgen abzusehen.

4 Probleme bei der Zusammenarbeit und den Informationsflüssen im Bundesrat und in der Bundesverwaltung

4.1 Späte Information des Bundesrats durch die Bundespräsidentin / Entscheidungsgrundlage des Bundesrats

4.1.1 Ausgangslage

Die Bundespräsidentin 2011 wurde von Nationalrat Blocher am 5. Dezember 2011 zum ersten Mal über die Banktransaktionen des SNB-Präsidenten informiert. Zwei weitere Treffen mit Nationalrat Blocher fanden am 13. und 15. Dezember 2011 statt. Die Bundespräsidentin 2011 berief den *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats erstmals am 15. Dezember 2011 ein. Dieser tagte am 21. Dezember 2011 wieder und beschloss, den Bundesrat am 23. Dezember 2011 zu informieren.

Im Auftrag der Bundespräsidentin 2011 wurde der Bundesrat am 22. Dezember 2011 durch die Bundeskanzlei für die Sitzung vom 23. Dezember 2011 eingeladen. Die Einladung enthielt keine Angaben zum Sitzungsinhalt, so dass die Mitglieder des Bundesrats, welche nicht Mitglied des *Ad-hoc*-Ausschusses waren, erst an der Sitzung erfuhren, weshalb diese einberufen worden war. Es wurden auch keine Unterlagen für die bevorstehende Bundesratssitzung abgegeben.¹²⁵

An der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 informierte die Bundespräsidentin den Gesamtbundesrat über die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB sowie über die von ihr ergriffenen Massnahmen (Dauer: 20 Minuten). Danach nahmen anlässlich dieser Bundesratssitzung auch der Präsident der SNB sowie der

¹²⁴ Bericht der EFK an die Finanzdelegation der eidg. Räte vom 30.1.2012, S. 6.

¹²⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 4 (Bundeskanzlerin Casanova).

Präsident des Bankrats der SNB persönlich gegenüber dem Bundesrat Stellung (Dauer: 1 Stunde). Der Bundesrat diskutierte daraufhin die möglichen Entwicklungen der Angelegenheit, die seitens des Bundesrats zu verfolgende Kommunikationsstrategie und schliesslich den in der Zwischenzeit vom Bundesratssprecher vorbereiteten Entwurf einer Medienmitteilung. Die Beratungen zu diesem Geschäft wurden zwischendurch unterbrochen, um die Departementsübergaben vorzunehmen. Auch musste die Vorsteherin des EFD die Sitzung im Verlauf des Vormittags wegen ihrer Teilnahme an den Trauerfeierlichkeiten zum Hinschied von Václav Havel in Prag verlassen.

Die Mitglieder des Bundesrats wurden also am 23. Dezember 2011 von der Bundespräsidentin, die sich auf eine Kurzfassung der Chronologie der bisherigen Ereignisse in Form einer *Speaking note* stützte, und von den beiden Vertretern der SNB in erster Linie mündlich informiert. Es bestand nicht genügend Zeit, um die mehrseitige, auf Französisch verfasste *Speaking note* der Bundespräsidentin, die nicht verteilt wurde, einzusehen. Der mehrseitige Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK lag vor. Die Vertreter der SNB verteilten den ebenfalls mehrseitigen Bericht von PwC sowie den Entwurf einer SNB-Medienmitteilung zu Beginn ihres Treffens mit dem Bundesrat und zogen den Bericht danach wieder ein.¹²⁶ Ansonsten wurden dem Bundesrat keine Unterlagen abgegeben.

In der Zeitspanne zwischen dem 5. und 23. Dezember 2011 fanden am 9. und 16. Dezember 2011 reguläre Sitzungen des Bundesrats statt, ohne dass das Kollegium dabei über die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB und die daraufhin eingeleiteten Massnahmen in irgendeiner Form informiert worden wäre. Am 16. Dezember 2011 nahm sogar der Präsident der SNB an der Bundesratssitzung teil, da die ordentliche Jahresaussprache mit dem Bundesrat über die Konjunkturlage, die Herausforderungen der Geldpolitik sowie das internationale Umfeld stattfand.¹²⁷ Die Problematik seiner Finanztransaktionen wurde dabei mit keinem Wort gestreift, auch nicht informell.

4.1.2 Begründung für den späten Einbezug des Bundesrats

Der späte Einbezug des Bundesrats wurde anlässlich der GPK-Anhörungen damit begründet, dass die Bundespräsidentin 2011 und der von ihr einberufene *Ad-hoc*-Ausschuss zuerst den Sachverhalt umfassend klären wollten, bevor sie den Bundesrat über die Anschuldigungen informierten.

So führte die Bundespräsidentin 2011 beispielsweise aus: «Wir wollten die rechtliche Situation geklärt haben, bevor wir den Bundesrat informierten.»¹²⁸ Die Vorsteherin des EFD beantwortete die Frage der GPK ähnlich: «Wir wollten im *Ad-hoc*-Ausschuss zuerst noch weitere Abklärungen machen und, sobald wir eine konsolidierte Meinung hatten, den Bundesrat informieren.»¹²⁹ Auch die Vorsteherin des EJPD äusserte sich gleichlautend: «Wir [der *Ad-hoc*-Ausschuss] haben sicher darüber gesprochen, wann der Bundesrat zu informieren ist. Im Vordergrund standen damals aber eher die Fragen, was noch alles abgeklärt werden muss und welche

¹²⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 12 (Bundeskanzlerin Casanova).

¹²⁷ Vgl. die Chronologie im Anhang.

¹²⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 22 (Bundespräsidentin 2011).

¹²⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 18 (Bundespräsidentin 2012).

Unterlagen zu beschaffen sind, um überhaupt beurteilen zu können, ob ein Vergehen vorliegt.»¹³⁰

Als dann der Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK vorlag und diese keine Rechts- bzw. Reglementsverletzung durch den Präsidenten der SNB feststellten, waren die Voraussetzungen für die Information des Gesamtbundesrats aus Sicht der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses nunmehr gegeben.¹³¹

Auf die Frage der GPK, warum sie die Vorsteherinnen des EFD und des EJPD nicht frühzeitiger beizog, antwortete die Bundespräsidentin 2011, dass es in ihrer Verantwortung lag, zuerst die Gerüchte zu überprüfen, bevor sie den halben Bundesrat verständigte.¹³²

4.1.3 Beurteilung der Vorgehensweise durch den Bundesrat

Die GPK erkundigten sich bei den angehört Mitgliedern des Bundesrats, wie sie an der Sitzung vom 23. Dezember 2011 auf die Information der Bundespräsidentin 2011 und auf das gewählte Vorgehen reagierten.

Die Bundespräsidentin 2011 informierte die GPK dazu wie folgt: «Der Bundesrat hat meine Erklärungen zur Kenntnis genommen. Am Vorgehen wurde keinerlei Kritik geübt. Im Gegenteil, man dankte uns, dem Ausschuss und mir, dass wir die Sache an die Hand genommen und vor der Information des Bundesrates das Nötige unternommen hatten, damit er einen Entscheid treffen kann.» [Übs.]¹³³ Auch die Vorsteherin des EFD äusserte sich in diesem Sinn: «Das Kollegium hat es so akzeptiert. [...] Man hat ihr [der Bundespräsidentin 2011] attestiert, dass sie die Sache gut an die Hand genommen und ohne grossen Wirbel versucht hat, die notwendigen Abklärungen zu machen.»¹³⁴ Der Vorsteher des VBS führte hierzu aus: «Wir [die Mitglieder des Bundesrats] fanden, dass die Bundespräsidentin korrekt vorgegangen sei.»¹³⁵

Anscheinend war das Vorgehen der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses an der Bundesratssitzung kein expliziter Diskussionspunkt.¹³⁶ Der Bundesrat konzentrierte sich gemäss Aussage der Vorsteherin des EJPD auf die damals aktuelle Situation.¹³⁷ Dies bestätigte auch der Vorsteher des VBS: «Während der Sitzung entstand aber eigentlich der Eindruck, es sei alles unter Kontrolle und der Fall so gut wie erledigt; die Gutachten lagen ja schon vor. Der Bundesrat war

¹³⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 32 (Bundesrätin Sommaruga).

¹³¹ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 36 (Bundesrätin Sommaruga) und vom 3.4.2012 S. 23 (Bundespräsidentin 2012).

¹³² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 11 (Bundespräsidentin 2011).

¹³³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 16 (Bundespräsidentin 2011): «Le Conseil fédéral a pris acte de ce que je lui ai dit. Aucune critique n'a été formulée sur la manière de faire. Au contraire, on nous a remerciées, la délégation et moi-même, d'avoir pris la chose en main et d'avoir conduit les choses jusqu'à ce que le Conseil fédéral soit informé et en mesure de décider.»

¹³⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 23 (Bundespräsidentin 2012).

¹³⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 4 (Bundesrat Maurer).

¹³⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 37 (Bundesrätin Sommaruga).

¹³⁷ Dito

erleichtert, über zwei «Persilscheine» zu verfügen, welche die Vorwürfe an den SNB-Präsidenten entkräfteten.»¹³⁸

Aus dem Protokoll der Bundesratssitzung, das einen Umfang von knapp einer Seite aufweist, muss ebenfalls geschlossen werden, dass der Bundesrat von der Berichterstattung der Bundespräsidentin 2011 und der SNB-Vertreter stillschweigend Kenntnis nahm. Aus dem Protokoll geht hervor, dass sich der Bundesrat bei seiner Diskussion hauptsächlich auf seine mögliche Reaktion auf die von den SNB-Vertretern angekündigte Medienmitteilung der SNB konzentrierte.

Die Art und Weise der Behandlung dieses Geschäfts durch den Bundesrat am 23. Dezember 2011 wurde im Nachhinein als implizite¹³⁹, stillschweigende¹⁴⁰ bzw. nachträgliche¹⁴¹ Genehmigung des Vorgehens und der Einsetzung des *Ad-hoc*-Ausschusses gewertet.

In seiner Antwort vom 18. April 2012 an die GPDel erachtete der Bundesrat den *Ad-hoc*-Ausschuss nicht als ein vom Bundesrat eingesetzter Ausschuss nach Artikel 23 RVOG, sondern als ein Gremium, das von der Bundespräsidentin 2011 «im Sinne eines Führungsentscheids zur Wahrnehmung ihrer präsidialen Aufgaben (Art. 25 ff. RVOG) beigezogen» worden war.¹⁴²

4.1.4 Beurteilung des Einbezugs des Bundesrats durch die GPK

Die GPK sind der Ansicht, dass der Gesamtbundesrat früher hätte informiert werden müssen – nicht zuletzt angesichts der politischen Dimension der Anschuldigungen und der Tatsache, dass die Vorwürfe von einem früheren Bundesratsmitglied an die Bundespräsidentin 2011 übermittelt worden waren. Eine frühzeitige Information des Gesamtbundesrats hätte am 9. oder spätestens am 16. Dezember 2011 stattfinden können bzw. müssen. Dabei hätte inhaltlich dem Stand der Abklärungen durchaus Rechnung getragen werden können.

Wäre eine solche Orientierung am 16. Dezember 2011 erfolgt, hätte dies auch die zeitgerechte Genehmigung des *Ad-hoc*-Ausschusses ermöglicht. Die GPK gehen zwar mit dem Bundesrat einig, dass die Bundespräsidentin 2011 befugt war, einen *Ad-hoc*-Ausschuss gestützt auf Artikel 25 ff. RVOG im Sinne eines Führungsentscheids einzuberufen. Der Bundesrat hätte jedoch aus Sicht der GPK am 16. Dezember 2011 darüber informiert werden müssen, damit er die Einsetzung zumindest stillschweigend hätte genehmigen können.

Es kann nicht sein, dass über die Führungskompetenzen der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten zwei Kategorien von bundesrätlichen Ausschüssen geschaffen werden. Der *Ad-hoc*-Ausschuss nahm im konkreten Fall eine Aufgabe wahr, die durch das RVOG den regulären Ausschüssen des Bundesrats zugewiesen wird.¹⁴³

¹³⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 13 (Bundesrat Maurer).

¹³⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 17 (Bundespräsidentin 2011).

¹⁴⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 5 (Bundesrat Maurer).

¹⁴¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 23 (Bundespräsidentin 2012).

¹⁴² Brief des Bundesrats vom 18.4.2012 an die GPDel.

¹⁴³ Gemäss Art. 23 Abs. 2 RVOG bereiten die Ausschüsse des Bundesrats insbesondere die Beratungen und Entscheidungen des Bundesrats vor.

Im Weiteren sind die GPK der Ansicht, dass der Bundesrat auch in ausserordentlichen Situationen die regulären Ausschüsse nutzen sollte, und nicht *Ad-hoc*-Ausschüsse.

Empfehlung 4

Die GPK fordern den Bundesrat auf, auch bei Geschäften mit grosser zeitlicher Dringlichkeit und politischer Tragweite in erster Linie mit den regulären Ausschüssen des Bundesrats gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) zu arbeiten, und nicht mit *Ad-hoc*-Ausschüssen.

Eine frühere Information des Gesamtbundesrats hätte es ihm auch ermöglicht, die Frage nach den Kompetenzen bzw. dem für die Abklärungen rechtlich zuständigen Organ zu stellen.

Hier besteht ein Bezugspunkt zu früheren Feststellungen der GPK: Im Rahmen ihrer Untersuchung zum Behördenverhalten in der Finanzkrise¹⁴⁴ beispielsweise hatten die GPK die Stärkung der Bundesratsausschüsse gefordert, um dem Kollegialitätsprinzip ein höheres Gewicht zu verleihen.¹⁴⁵ Ausfluss derselben Untersuchung war auch die Forderung der GPK, die Wahrnehmung der kollektiven Verantwortung des Bundesrats zu stärken, damit der Bundesrat die wichtigen Geschäfte als Kollegium effektiv führt und für diese die kollektive Verantwortung wahrnimmt.¹⁴⁶ Zu diesen Punkten reichten die GPK zwei Motionen¹⁴⁷ ein, die durch die Räte überwiesen wurden, und richteten eine Empfehlung¹⁴⁸ an die Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte im Rahmen der Regierungsreform.¹⁴⁹

In seiner Stellungnahme vom 13. Oktober 2010 zum Inspektionsbericht der GPK betonte der Bundesrat selbst die Notwendigkeit einer zeitgerechten und laufenden Informationsübermittlung aus den Ausschüssen: «Damit die Ausschüsse zur Stärkung des Bundesrats als Kollegialbehörde beitragen, ist es unerlässlich, dass der Bundesrat über die in den Ausschüssen getätigten Arbeiten laufend, rechtzeitig und ausreichend informiert wird.»¹⁵⁰

Ein grosses Problem war zudem, dass es im Zusammenhang mit diesem Geschäft zwar mehrseitige schriftliche Unterlagen gab, diese dem Bundesrat jedoch nicht zeitgerecht abgegeben wurden, weshalb er sich letztlich auf einer ungenügenden

¹⁴⁴ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kunden-daten an die USA, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, BBl **2011** 3099 (Finanzkrisenbericht GPK).

¹⁴⁵ Finanzkrisenbericht GPK Ziffer 3.6.5.1.4.

¹⁴⁶ Finanzkrisenbericht GPK Ziffer 3.6.5.2. Vgl. auch die Motionen 10.3394 (Nationalrat) und 10.3633 (Ständerat) und Empfehlung 8 sowie den Bericht der GPK-S vom 3.12.2010 zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (Empfehlung 6; BBl **2011** 4223).

¹⁴⁷ 10.3393 (Nationalrat)/10.3632 (Ständerat) und 10.3394 (Nationalrat)/10.3633 (Ständerat).

¹⁴⁸ Empfehlung 17 der GPK.

¹⁴⁹ Die Motionen 10.3393 / 10.3632 wurden im Rahmen der von beiden Räten beschlossenen Vorlage zur Regierungsreform am 28.9.2012 weitgehend umgesetzt.

¹⁵⁰ BBl **2011** 3493

Informationsbasis in sehr kurzer Zeit eine konsolidierte Meinung bilden musste.¹⁵¹ Die GPK sind der Ansicht, dass der Bundesrat die vorhandenen Dokumente, etwa den EFK-Bericht, vorgängig zur Sitzung vom 23. Dezember 2011 hätte erhalten müssen, um sich angemessen vorbereiten zu können.¹⁵² An der Sitzung selbst stand dafür aus Sicht der GPK ganz offensichtlich keine Zeit zur Verfügung, und auch die mündlichen Informationen der Bundespräsidentin 2011 und der Vertreter der SNB vermochten die Informationsdiskrepanz zwischen den Mitgliedern des *Ad-hoc*-Ausschusses und den restlichen Mitgliedern des Bundesrats nicht angemessen zu beheben.¹⁵³

Die angemessene vorzeitige Dokumentierung des Bundesrats hätte bedeutet, dass der Bundesrat vor der Bundesratssitzung über den Sitzungsgegenstand und somit über die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB informiert worden wäre. Hier bestand sicherlich auch ein Spannungsfeld zur Wahrung der Vertraulichkeit.¹⁵⁴ Wie die GPK jedoch in der jüngeren Vergangenheit schon wiederholt festgestellt haben, muss die Regierung unseres Landes in der Lage sein, heikle Geschäfte zeitgerecht und unter Wahrung der Vertraulichkeit zu behandeln sowie deren Führung zu übernehmen.¹⁵⁵ Aus Sicht der GPK muss der Bundesrat Mittel und Wege finden, damit eine Misstrauenskultur im Bundesrat verhindert werden kann.

Zusammenfassend stellen die GPK fest, dass dieses Geschäft in der ersten Phase, also bis zum 23. Dezember 2011, nicht durch den Gesamtbundesrat geführt wurde.

¹⁵¹ In ihrer rückblickenden Beurteilung der Information des Bundesrats äusserte sich die Vorsteherin des EJPD anlässlich ihrer Anhörung durch die GPK im selben Sinn, vgl. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 36 und 44.

¹⁵² Die Vorsteherin des EJPD ging anlässlich ihrer Anhörung durch die GPK prinzipiell in die gleiche Richtung: «Es wäre gut gewesen, wenn der Bundesrat die *Speaking note* von Frau Calmy-Rey in Ruhe hätte durchlesen können.» Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 44.

¹⁵³ Auch diesbezüglich zeigte sich die Vorsteherin des EJPD vor den GPK rückblickend kritisch und bezeichnete dies als eines der Probleme der Behandlung des Geschäfts am 23.12.2011 durch den Bundesrat, vgl. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 36 und 43.

¹⁵⁴ So führte beispielsweise ein Mitglied des Bundesrats auf die Frage der GPK nach der Angemessenheit einer Information des Gesamtbundesrats von Beginn weg an: «Es ist meist sehr schwierig, an die Bundesrätinnen und -räte zu gelangen und ausschliesslich sie zu informieren: Im Moment befinden sich z. B. gerade drei oder vier von uns an Sitzungen, also müsste man es über die Vorzimmer, Generalsekretäre oder persönlichen Mitarbeiter probieren. In der Verwaltung können sich Stichworte schnell zu Geschichten weiterentwickeln – ganz ohne böse Absichten –, noch bevor die Nachricht bei einem Bundesrat angekommen ist. Meiner Ansicht nach ist es ein Problem, dass der Bundesrat als Gremium praktisch keine Intimsphäre mehr hat.»

¹⁵⁵ Finanzkrisenbericht GPK, BBl 2011 3236.

4.2 Einbezug von Vertretern der Bundesverwaltung

4.2.1 Nicht sachgerechter Einbezug des Direktors des NDB

Ausgangslage

Der Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) nahm auf Wunsch der Bundespräsidentin 2011 – der Staatssekretär des EDA hatte ihr dies angeraten¹⁵⁶ – an den Treffen mit Nationalrat Blocher vom 13. und 15. Dezember 2011 teil. Dies bewog die GPDel, die Rolle des NDB in diesem Geschäft näher zu untersuchen.¹⁵⁷

Der Staatssekretär des EDA hatte der Bundespräsidentin 2011 zur Beiziehung des NDB geraten, weil dieser seiner Ansicht nach über Informationen verfügen könnte, die für die Klärung eines Verdachts relevant sein könnten. Die Frage, inwiefern sich der NDB überhaupt mit den Themen befassen durfte, welche die Bundespräsidentin 2011 mit Nationalrat Blocher besprechen wollte, stellte sich der Staatssekretär des EDA jedoch nicht. Die Bundespräsidentin 2011 führte zu ihren Beweggründen für den Einbezug des Direktors des NDB vor den GPK aus, dass sie davon ausging, der NDB habe auch im Finanzbereich Kompetenzen.¹⁵⁸

Der Direktor des NDB erhielt den Auftrag, für das Treffen vom 15. Dezember 2011 eine Fachperson zu organisieren, die sich mit der Beurteilung von Bankdokumenten auskennt. Da der NDB selber nicht über die entsprechenden fachlichen Kapazitäten verfügte, ersuchte der Direktor des NDB den Direktor des fedpol um die Unterstützung durch einen sachkundigen Spezialisten. Dabei berief sich der Direktor des NDB lediglich auf einen Auftrag der Bundespräsidentin 2011, ohne jedoch den Direktor des fedpol in die Hintergründe und Umstände des Auftrags einzuweißen. Der Direktor des fedpol kam dem Ersuchen nach und stellte dem Direktor des NDB einen Mitarbeiter der Bundeskriminalpolizei (BKP) zur Verfügung, der am Treffen vom 15. Dezember 2011 teilnahm und versuchte, die von Nationalrat Blocher mitgebrachten Bankunterlagen auf ihre Echtheit zu verifizieren.

In der Nachbesprechung, welche die Bundespräsidentin 2011 nach dem Treffen vom 15. Dezember 2011 durchführte, kam der Direktor des NDB zum Schluss, dass dieses Geschäft den NDB nicht betreffe und auch kein Bedarf nach den spezifischen Möglichkeiten, die dem NDB zur Verfügung stehen, bestehe. Danach war der Direktor des NDB nicht mehr in dieses Dossier involviert.

¹⁵⁶ Anhang zum Brief der GPDel vom 25.4.2012 an die Arbeitsgruppe SNB.

¹⁵⁷ Die GPDel befragte am 23. Februar 2012 den Direktor des NDB und den Vorsteher des VBS. Die sich daraus ergebenden Informationen waren Anlass, am 24. Februar 2012 die Vorsteherin des EJPD auf das Treffen der Bundespräsidentin 2011 mit Nationalrat Blocher vom 15. Dezember 2011, an welchem auch ein Vertreter der Bundeskriminalpolizei zugegen war, anzusprechen. Die Angelegenheit wurde zudem am 19. März 2012 mit dem Staatssekretär des EDA, Peter Maurer, besprochen (Brief der GPDel vom 25.4.2012 an die Arbeitsgruppe SNB).

¹⁵⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 6 (Bundespräsidentin 2011). Der ehemalige Generalsekretär des EDA bestätigte dies anlässlich seiner Anhörung durch die GPK: «Die Bundespräsidentin wusste damals noch nicht, um was es ging, vermutete aber, dass Wirtschaftsspionage im Spiel sein könnte, oder dass jemand aus irgendeinem Grund falsche Informationen über Herrn Hildebrand verbreiten wollte. Deswegen wollte sie jemanden dabei haben, der sich im Bereich des Nachrichtendienstes auskannte, und lud Herrn Seiler [Direktor NDB] ein.» Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 10.

Beurteilung der GPDeI/GPK

Die GPDeI gelangte zum Schluss, dass die privaten Devisengeschäfte des Präsidenten der SNB klar nicht in die nachrichtendienstlichen Aufgabengebiete des NDB¹⁵⁹ gemäss dem Bundesgesetz vom 21. März 1997¹⁶⁰ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) fallen, da keine Bezüge zum Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, zur Proliferation oder zum verbotenen Nachrichtendienst gemäss den Artikeln 272–274 und 301 des Strafgesetzbuches (StGB)¹⁶¹ existieren. Insbesondere erfüllt die Entwendung der Bankdaten des Präsidenten der SNB den Tatbestand des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes nicht, da die Bankdaten nicht zugunsten ausländischer Stellen beschafft wurden, wie es für die Anwendbarkeit von Artikel 273 StGB ausdrücklich verlangt wird.

Im Weiteren überprüfte die GPDeI, ob der Einbezug des Direktors des NDB auf Artikel 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008¹⁶² über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes gestützt werden könne. Sie kam auch hier zum Schluss, dass dies nicht der Fall ist.

Somit lässt sich festhalten, dass für den NDB keine Rechtsgrundlage bestand, um in diesem Geschäft aktiv zu werden. Aus Sicht der GPK hätte dies von der Bundespräsidentin 2011, welche als Vorsteherin des EDA während mehrerer Jahre dem Sicherheitsausschuss des Bundesrats angehört hatte, früher erkannt werden müssen. Der durchaus sinnvolle Einbezug des Spezialisten der BKP zwecks Überprüfung der von Nationalrat Blocher vorgelegten Dokumente hätte direkt über das EJPD erfolgen müssen.

Der ehemalige Generalsekretär des EDA sagte zwar vor den GPK aus, der Direktor des NDB habe schon beim Treffen vom 13. Dezember 2011 darauf hingewiesen, dass der NDB für diese Angelegenheit nicht zuständig sei, und damit sei die Sache eigentlich erledigt gewesen.¹⁶³ Allerdings ist dann nicht nachvollziehbar, warum der Direktor des NDB am Treffen vom 15. Dezember 2011 trotzdem noch teilnahm.

Wie nachfolgend erläutert wird, führte das Vorgehen der Bundespräsidentin 2011 letztlich zu einem Loyalitätskonflikt bei den direkt beigezogenen Amtsdirektoren, mit dem sie unterschiedlich umgingen.

4.2.2 Keine Information der vorgesetzten Departementsleitung

Ausgangslage

Die Bundespräsidentin beschloss am 6. Dezember 2011, den Direktor des NDB (VBS), den Direktor des BJ (EJPD) sowie ihren Generalsekretär (EDA) für das Treffen mit Nationalrat Blocher vom 13. Dezember 2011 beizuziehen.¹⁶⁴ Am Tref-

¹⁵⁹ Art. 2, 5–13 und 14–17 BWIS sowie Art. 2 Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB) vom 4. Dezember 2009, SR 121.1.

¹⁶⁰ SR 120

¹⁶¹ SR 311.0

¹⁶² SR 121

¹⁶³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 10 (ehemaliger Generalsekretär des EDA).

¹⁶⁴ Chronologie des damaligen Generalsekretärs des EDA vom 12.-23. Dezember 2011, S. 1.

fen vom 15. Dezember 2011 nahm nebst diesen Personen ebenfalls ein Spezialist der BKP (EJPD) teil.

Mit der Teilnahme dieser Personen an den Treffen vom 13. beziehungsweise 15. Dezember 2011 wurden Vertreter von Departementen involviert, welche hierarchisch nicht der Vorsteherin des EDA, auch nicht in ihrer Funktion als Bundespräsidentin, unterstellt waren.

Die Vorsteherin des EJPD führte anlässlich ihrer Anhörung durch die GPK bezüglich ihres Informationsstands über die Beziehung des Direktors des BJ Folgendes aus: «Herr Leupold informierte mich noch am gleichen Tag über die Sitzung vom 13. Dezember 2011 und über das weitere Vorgehen – entgegen der an der Sitzung getroffenen Abmachung, wonach die zuständigen Vorsteherinnen nicht informiert werden sollten.»¹⁶⁵ Der Direktor des BJ hatte sie schon am 9. Dezember 2011 über sein Aufgebot zur Sitzung vom 13. Dezember 2011 in Kenntnis gesetzt.¹⁶⁶ Die Vorsteherin des EJPD war somit vom Direktor des BJ zeitgerecht und umfassend ins Bild gesetzt worden.¹⁶⁷

Der Direktor des BJ erachtete es als seine Pflicht, seine Departementschefin unverzüglich über seinen Einbezug in dieses Dossier zu informieren, um dadurch einen allfälligen Loyalitätskonflikt zu vermeiden.¹⁶⁸ Er orientierte sie auch über die Beziehung des Spezialisten der BKP.¹⁶⁹

Gemäss den Abklärungen der GPDel orientierte der Direktor des NDB den Vorsteher des VBS erst nach dem Treffen mit Nationalrat Blocher vom 15. Dezember 2011 über seinen Einbezug in dieses Dossier. Allerdings beschränkte er angesichts des Informationsverbots der Bundespräsidentin 2011 seine Information darauf, dass er von ihr in einem delikaten Thema beigezogen worden sei und dass voraussichtlich auch der Gesamtbundesrat darüber ins Bild gesetzt werden würde.¹⁷⁰ Dementsprechend sagte der Vorsteher des VBS bei seiner Anhörung durch die GPK, dass er erst am 23. Dezember 2011 von den Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB erfahren habe.¹⁷¹

Beurteilung der GPK

Die Vorsteherin des EJPD wurde vom Direktor des BJ umgehend informiert und hatte somit die Möglichkeit, ihre Verantwortung als Departementschefin wahrzunehmen. Der Vorsteher des VBS hingegen konnte seine Verantwortung bis zum 15. Dezember 2011 nicht wahrnehmen: So erhielt er beispielsweise keine Gelegenheit, die Teilnahme des Direktors des NDB am Treffen vom 15. Dezember 2011 wegen fehlender Rechtsgrundlage des NDB in dieser Angelegenheit zu unterbinden. Aus Sicht der GPK hätte der Vorsteher des VBS zudem am 15. Dezember 2011 anlässlich der nachträglichen Orientierung durch den Direktor des NDB umfassender informiert werden müssen.

Obwohl das Vorgehen der Bundespräsidentin 2011 letztlich keine gravierenden Auswirkungen zeitigte, birgt es grundsätzliche Probleme, wie die GPDel gegenüber

¹⁶⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 30 (Bundesrätin Sommaruga).

¹⁶⁶ Dito

¹⁶⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 31 (Bundesrätin Sommaruga).

¹⁶⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 23 (Direktor BJ).

¹⁶⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 30 (Bundesrätin Sommaruga).

¹⁷⁰ Anhang zum Brief der GPDel vom 25.4.2012 an die Arbeitsgruppe SNB, S. 2.

¹⁷¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 4 (Bundesrat Maurer).

den GPK zu Recht festhielt.¹⁷² Die GPK stellen diesbezüglich fest, dass in Artikel 25 f. des RVOG zwar gewisse präsidiale Befugnisse verankert sind, dass diese jedoch von der Bundespräsidentin oder vom Bundespräsidenten nicht genutzt werden dürfen, um in Durchbrechung des Departementalprinzips und in Unkenntnis der betroffenen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher systematisch auf Mitarbeitende anderer Departemente zurückzugreifen. Allenfalls kann diese Bestimmung in dringlichen Fällen eine Rechtsgrundlage für den Einbezug von Mitarbeitenden anderer Departemente ohne vorgängige Information der zuständigen Departementsvorsteherin oder -vorsteher darstellen. Dies ist jedoch nur zulässig, wenn die betroffene Departementsleitung für eine vorgängige Information nicht erreichbar ist.

Artikel 25 f. RVOG stellt keine Rechtsgrundlage dar, um aus Gründen der Geheimhaltung von einer vorgängigen Information der jeweils betroffenen Departementsleitung abzusehen. Es kann deshalb nicht angehen, dass die Bundespräsidentin aus Vertraulichkeitsgründen bzw. aus Angst vor Indiskretionen Mitarbeitende anderer Departemente ohne vorgängige Information der zuständigen Departementsspitze zu einem von ihr geführten Geschäft bezieht – auch wenn es um eine heikle Angelegenheit geht.

Das Departementalprinzip ist das Korrelat zum Kollegialprinzip¹⁷³ und verlangt als solches, dass die zuständigen Mitglieder des Bundesrats in Konstellationen wie vorliegend vorgängig angefragt oder unmittelbar nach dem Einbezug zumindest informiert werden. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher müssen ihre Verantwortung sowohl als Departementschefinnen und -chefs wie auch als Mitglieder des Bundesrats zeitgerecht wahrnehmen können.

Im konkreten Fall kommt hinzu, dass die Beiziehung eines Vertreters der BKP nicht zuletzt auch wegen der besonderen Rolle und Aufgabe der BKP als Gerichtspolizei problematisch war.

In ihrer rückblickenden Analyse wies die Vorsteherin des EJPD zu Recht darauf hin, dass es wichtig sei, die Mitarbeitenden gegenüber der Departementsspitze nicht in einen Loyalitätskonflikt zu bringen. Sie bewertete ihre frühzeitige Information durch den Direktor des BJ als positiv und äusserte die Erwartung, dass sich ihre Mitarbeitenden über eine allfällige Aufforderung, sie als Vorsteherin des EJPD nicht über ihren Einbezug in ein solches Dossier zu informieren, auch künftig hinwegsetzen.¹⁷⁴

4.2.3 Keine optimale Einbindung der Verwaltungsvertreter

Beurteilung der GPK

Der Einbezug von Spezialisten aus der Bundesverwaltung in ein solches Dossier ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings wurde im konkreten Fall das in der Bundesverwaltung vorhandene Wissen aus Sicht der GPK nicht optimal genutzt.

Die Auswahl der in einem ersten Schritt beigezogenen Vertreter der Bundesverwaltung (Direktor des BJ, Direktor des NDB, damaliger Generalsekretär des EDA)

¹⁷² Anhang zum Brief der GPDel vom 25.4.2012 an die Arbeitsgruppe SNB, S. 2.

¹⁷³ Art. 177 BV

¹⁷⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 31 (Bundesrätin Sommaruga).

erfolgte nach einem Gespräch der Bundespräsidentin 2011 mit dem Staatssekretär des EDA,¹⁷⁵ den sie in seiner Funktion als Vorsitzender der Kerngruppe Sicherheit konsultierte. In seiner Konsultationsantwort vom 21. Januar 2013 führte der Bundesrat aus, dass es sich bei den einbezogenen Verwaltungsvertretern um Mitglieder der Kerngruppe Sicherheit gehandelt habe. Ebenfalls sinnvoll sei der Einbezug des Direktors des BJ gewesen. Letzterem können die GPK zustimmen, hingegen ist für die GPK nicht nachvollziehbar, inwieweit die Mitgliedschaft in der Kerngruppe Sicherheit den Einbezug des Direktors des NDB zu begründen vermag. Die Kerngruppe Sicherheit hat insbesondere zur Aufgabe, die Ausschüsse des Bundesrats in sicherheitspolitischen Belangen zu unterstützen. Der einbezogene Generalsekretär des EDA gehörte der Kerngruppe Sicherheit nicht an, hingegen wäre der Direktor des fedpol nebst dem Staatssekretär des EDA und dem Direktor des NDB das dritte Mitglied der Kerngruppe Sicherheit gewesen. Wie sich in der Folge herausstellte, hatte der NDB keine Rechtsgrundlage, um in dieser Angelegenheit einen Mehrwert zu erbringen, so dass sich der Direktor des NDB schliesslich am 15. Dezember 2011 aus diesem Dossier zurückzog.

Auch die Überprüfung der Bankkonten des SNB-Präsidenten durch den Direktor und den Vize-Direktor der EFK war das Resultat einer spontanen Idee. Es erfolgte keine vertiefte Überprüfung dieses Vorgehens.¹⁷⁶ Zudem konnten sich die involvierten Verwaltungsvertreter aufgrund der Situation nur beschränkt zum faktisch schon weitgehend beschlossenen Vorgehen äussern.¹⁷⁷

Die erwähnten Personen wurden aus Vertraulichkeitsgründen *ad personam* in das Dossier einbezogen. Für den Direktor des BJ bedeutete dies zum Beispiel, dass er die Ressourcen des von ihm geführten Bundesamts praktisch nicht nutzen konnte.¹⁷⁸ Zudem unterlagen seine Recherchen gewissen Restriktionen: Er wurde explizit angewiesen, nicht nach gewissen Unterlagen, etwa nach dem internen Reglement über Eigengeschäfte des Erweiterten Direktoriums der SNB, zu forschen.¹⁷⁹ Eine Ausprägung des Vertraulichkeitsschutzes war auch, dass der Direktor und der Vize-Direktor der EFK nur zum Generalsekretär des EDA Kontakt hatten.¹⁸⁰ Über den Auftrag der Bundespräsidentin 2011 an den Direktor des BJ zwecks Abklärung einer allfälligen strafrechtlichen Verantwortlichkeit des SNB-Präsidenten waren sie beispielsweise nicht informiert.¹⁸¹

Die vertraulichen *Ad-personam*-Aufträge mögen dazu beigetragen haben, dass sich die involvierten Verwaltungsvertreter teilweise darauf beschränkten, lediglich die von der Bundespräsidentin 2011 vergebenen Aufträge zu erfüllen, ohne ihre Rolle und Funktion als höchste Kader der Bundesverwaltung oder als Vorsteher ihres Bundesamts voll auszuschöpfen. So klärte der Direktor des BJ im Auftrag der Bundespräsidentin 2011 lediglich eine allfällige strafrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten der SNB vertieft ab, aber nicht die Frage, ob der Bundesrat für die in der Folge initiierten Abklärungen überhaupt zuständig sei.¹⁸² Von einem solchen Amts-

¹⁷⁵ Chronologie des damaligen Generalsekretärs des EDA vom 12.-23. Dezember 2011, S. 1.

¹⁷⁶ «Es gab keine vertiefte Prüfung, weil die Idee in Anwesenheit von mindestens zwei Bundesrätinnen und auch von Herrn Hildebrand «sur place» entwickelt worden war.» Protokoll der Arbeitsgruppe vom 4.5.2012 S. 20 (Direktor BJ).

¹⁷⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 22 (Direktor BJ).

¹⁷⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 22 (Direktor BJ).

¹⁷⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 18 (Direktor BJ).

¹⁸⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 9 (Direktor EFK).

¹⁸¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 15 (Direktor EFK).

¹⁸² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 20 (Direktor BJ).

träger kann aus Sicht der GPK jedoch erwartet werden, dass er auf allenfalls zusätzlich notwendige Abklärungen hinweist oder diese von sich aus vornimmt. Der ehemalige Generalsekretär des EDA führte diesbezüglich seinerseits vor den GPK aus: «Die Frage der Zuständigkeit wurde Herrn Leopold nicht unterbreitet; deswegen ging er auch nicht darauf ein.»¹⁸³ Auch die Vertreter der EFK führten letztlich aufgrund des beschränkten Auftrags der Bundespräsidentin 2011 die Überprüfung der Banktransaktionen des SNB-Präsidenten durch, ohne die Rechtsgrundlage dafür näher zu hinterfragen.¹⁸⁴ Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass diese «Projektorganisation», die sicherlich auch wegen der vermeintlichen zeitlichen Dringlichkeit der Angelegenheit vordefiniert war, es nicht erlaubte, die Ressourcen der Bundesverwaltung vollumfänglich zu nutzen. Aus Sicht der GPK hätte jedoch trotz der politischen Sprengkraft der Angelegenheit und der reich befachteten Agenda der Bundespräsidentin 2011 genügend Spielraum bestanden, um die involvierten Verwaltungsvertreter frühzeitig einzubeziehen, etwa in Form einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Dies hätte es gegebenenfalls ermöglicht, die Frage nach dem für die Überprüfung der Anschuldigungen zuständigen Organ rechtzeitig vertieft abzuklären.

Die GPK sind der Ansicht, dass dem optimalen Einbezug der Bundesverwaltung durch die Mitglieder des Bundesrats in Zukunft auch bei heiklen und vermeintlich oder tatsächlich dringlichen Dossiers besser Rechnung getragen werden muss.

4.3 Späte Information und Beteiligung der Bundeskanzlei

Ausgangslage

Obwohl die Bundeskanzlei die Stabsstelle des Bundesrats ist,¹⁸⁵ wurde sie bis zum 22. Dezember 2011 nicht in dieses Geschäft einbezogen und nicht über die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB sowie die daraufhin durch die Bundespräsidentin 2011 bzw. den bundesrätlichen *Ad-hoc*-Ausschuss ergriffenen Massnahmen informiert.¹⁸⁶ Auch die Existenz des von der Bundespräsidentin 2011 einberufenen Ausschusses war der Bundeskanzlei bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

Aus den Anhörungen der GPK lässt sich schliessen, dass die involvierten Vertreterinnen des Bundesrats und Verwaltungsvertreter einen früheren Einbezug der Bundeskanzlei schlicht nicht erwogen.¹⁸⁷

¹⁸³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 6 (ehemaliger Generalsekretär des EDA).

¹⁸⁴ Vgl. Kapitel 3.2.3

¹⁸⁵ Art. 30 Abs. 1 RVOG

¹⁸⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 4 (Bundeskanzlerin Casanova).

¹⁸⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 36 (Bundesrätin Sommaruga): «[...] es war einfach kein Thema. Es war sicher kein bewusster Entscheid gegen die Bundeskanzlei. Wahrscheinlich waren wir einfach bestrebt, den Kreis der informierten Personen möglichst klein zu halten.» Auf die Frage der GPK, warum die Bundeskanzlei nicht früher einbezogen wurde, antwortete die Vorsteherin des EFD, dass sie diese Frage nicht beantworten könne (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 22). Und: Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 10 (ehemaliger Generalsekretär des EDA): «Wir dachten nicht daran, ehrlich gesagt. Wahrscheinlich war der Mehrwert eines Einbezugs der BK nicht ersichtlich.»

Ab dem 23. Dezember 2011 war der Bundesratssprecher (Vize-Kanzler) massgeblich an der Kommunikation des Bundesrats beteiligt.¹⁸⁸ Aufgrund des späten Einbezugs war es jedoch für die Bundeskanzlei schwierig, die Kommunikation des Bundesrats für diese Sitzung vorzubereiten.¹⁸⁹ Die Bundeskanzlei erhielt die ersten Angaben zum Ablauf der Ereignisse in Form der *Speaking note* der Bundespräsidentin 2011 erst am 23. Dezember 2011.¹⁹⁰ Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei am 11. Januar 2012, u. a. gestützt auf diese Informationsbasis eine Chronologie der Ereignisse in diesem Dossier zu erstellen.

Sowohl die Vorsteherin des EJPD wie auch die Bundespräsidentin 2012 führten vor den GPK aus, dass die Bundeskanzlei rückblickend früher hätte einbezogen werden müssen.¹⁹¹ Diese späte Einsicht deckt sich mit der Ansicht der Bundeskanzlerin.¹⁹²

Beurteilung der GPK

Die GPK stellten in der jüngeren Vergangenheit bei verschiedenen Untersuchungen fest, dass die Bundeskanzlei in der Praxis ihre gesetzlich vorgesehene Rolle als Stabsstelle des Bundesrats nicht immer in vollem Umfang wahrnehmen konnte.¹⁹³ Sie forderten deshalb eine Stärkung der Bundeskanzlei.¹⁹⁴ Der späte Einbezug der Bundeskanzlei im vorliegenden Dossier zeigt klar, dass die Forderung der GPK nach wie vor aktuell ist.

Empfehlung 5

Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Bundeskanzlei frühzeitig in die Bewältigung von ausserordentlichen Situationen einzubeziehen.

Die Tatsache, dass die Bundeskanzlei und der Bundesrat vom durch die Bundespräsidentin 2011 einberufenen *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats erst erfuhren, nachdem dieser mehrfach getagt hatte, stützt auch die frühere Forderung der GPK, dass die Sekretariate der bundesrätlichen *Ad-hoc*-Ausschüsse durch die Bundeskanzlei gestellt werden sollten.¹⁹⁵ Am 28. September 2012 nahm die Bundesversammlung eine entsprechende Bestimmung in den Artikel 23 Absatz 4 RVOG auf.¹⁹⁶

Die GPK stellten sich im Weiteren die Frage, ob die Bundeskanzlei über Aufträge, die der EFK direkt von der Bundespräsidentin oder einem Mitglied des Bundesrats erteilt werden, nicht frühzeitig informiert werden müsste, falls der Auftrag departe-

¹⁸⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 14 (Bundespräsidentin 2011).

¹⁸⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 4 f. (Bundeskanzlerin Casanova).

¹⁹⁰ Die vollständige Chronologie des EDA erhielt die Bundeskanzlei erst im Verlauf des Januars 2012, damit sie eine Chronologie zuhanden des Bundesrats erstellen konnte (Konsultationsantwort des Bundesrats vom 21.1.2013).

¹⁹¹ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 43 (Bundesrätin Sommaruga) und vom 3.4.2012 S. 32 (Bundespräsidentin 2012).

¹⁹² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 15 (Bundeskanzlerin Casanova).

¹⁹³ Siehe die Beispiele in 01.080 Zusatzbotschaft zur Regierungsreform: Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte vom 27.1.2011, S. 3.

¹⁹⁴ 01.080 Zusatzbotschaft zur Regierungsreform: Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte vom 27.1.2011, S. 8 f.

¹⁹⁵ 01.080 Zusatzbotschaft zur Regierungsreform: Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte vom 27.1.2011, S. 7.

¹⁹⁶ Diese Bestimmung ist noch nicht in Kraft.

mentsübergreifend definiert ist oder eine übergeordnete politische Bedeutung aufweist. Vorausgesetzt, dass die EFK künftig – wie angekündigt – bei umfangreichen oder politisch heiklen Aufträgen auf einem schriftlichen Auftrag des Bundesrats beharrt und dadurch die Bundeskanzlei zeitgerecht informiert wird, muss dieser Frage jedoch nicht weiter nachgegangen werden.

5 Probleme bei der Zusammenarbeit und den Informationsflüssen zwischen dem Bundesrat und der SNB (Präsident des Direktoriums / Präsident des Bankrats)

Die am 5. Dezember 2011 von Nationalrat Blocher an die Bundespräsidentin 2011 übermittelten Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB wiesen einerseits eine politische und andererseits eine aufsichtsrechtliche Dimension auf. Damit waren sowohl der Bankrat als Aufsichtsorgan über die SNB wie auch der Bundesrat als Wahl- und Abberufungsorgan davon betroffen – wenn auch in sehr unterschiedlicher Art und Weise, wie rückblickend festgestellt werden muss.

Vor diesem Hintergrund gingen die GPK der Frage nach, ob und wie eine Koordination und ein Informationsaustausch zwischen dem Bundesrat und dem Bankrat bzw. dem Präsidenten der SNB stattfanden.

5.1 Direkter Einbezug des Bankrats der SNB durch die Bundespräsidentin bzw. den *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats vor dem 22. Dezember 2011

5.1.1 Kontakte zwischen dem 5. und 22. Dezember 2011

Die Sachverhaltsabklärung der GPK ergab, dass die erste Kontaktaufnahme mit der SNB am 15. Dezember 2011 erfolgte, als der Präsident der SNB durch die Bundespräsidentin 2011 und die Vorsteherin des EFD mit den Anschuldigungen konfrontiert wurde. Der Präsident der SNB informierte am Tag danach den Bankratspräsidenten sowie den Vize-Präsidenten.¹⁹⁷ Sieben Tage später, also am 22. Dezember 2011, nahm der Bankratspräsident mit der Bundespräsidentin 2011 telefonischen Kontakt auf, um sie über das Ergebnis der Bankratssitzung zu orientieren, die am gleichen Tag stattgefunden hatte. Dabei äusserte er auch den Wunsch, dem Bundesrat am 23. Dezember 2011 die Haltung des Bankrats in dieser Sache persönlich darzulegen.¹⁹⁸

Der erste direkte Kontakt zwischen der Bundespräsidentin 2011 und dem Bankratspräsidenten erfolgte also 17 Tage nach dem ersten Treffen der Bundespräsidentin mit Nationalrat Blocher. Zu diesem Zeitpunkt waren alle Arbeiten, welche die Bundespräsidentin 2011 zur Klärung der Sachlage eingeleitet hatte, fertiggestellt. Auch die vom Bankratspräsidenten bei PwC in Auftrag gegebenen Abklärungen zu den Banktransaktionen des Präsidenten der SNB waren abgeschlossen.

¹⁹⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 8 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

¹⁹⁸ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 14 (Bundespräsidentin 2011) und vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

Vor dem 22. Dezember 2011 gab es weder seitens der Bundespräsidentin 2011 noch seitens des Bankratspräsidenten einen Versuch, miteinander in Kontakt zu treten,¹⁹⁹ und es erfolgte auch keine Absprache.²⁰⁰ Der Austausch mit der SNB fand also bis zum 22. Dezember 2011 ausschliesslich über den Präsidenten der SNB bzw. über die Kontakte des Generalsekretärs des EDA sowie des Direktors und Vize-Direktors der EFK mit dem Leiter Recht und Dienste der SNB statt.

5.1.2 Begründungen für das getrennte Vorgehen der Bundespräsidentin und des Bankratspräsidenten

Auf die Frage der GPK, weshalb sie das Bankratspräsidium und den Präsidenten der SNB nicht schon nach dem ersten Treffen mit Nationalrat Blocher über die Anschuldigungen informiert habe, führte die Bundespräsidentin 2011 die gleichen Gründe an, welche aus ihrer Sicht gegen einen früheren Einbezug des Bundesrats gesprochen hatten: Sie wollte in einem ersten Schritt die Grundlage der Anschuldigungen überprüfen, um nicht unbegründete Verdächtigungen an die SNB weiterzugeben.²⁰¹

Nachdem Nationalrat Blocher am 15. Dezember 2011 Kopien mutmasslicher Kontoauszüge des SNB-Präsidenten vorgewiesen hatte, beschloss der *Ad-hoc*-Ausschuss, den Präsidenten der SNB mit den Anschuldigungen zu konfrontieren. Die Kontaktaufnahme mit dem Präsidenten der SNB erfolgte in der Logik, den Sachverhalt bezüglich der Banktransaktionen weiter abzuklären: «[...] für mich und den Ausschuss des Bundesrates ging es darum, über den Sachverhalt im Klaren zu sein. Es war deshalb nicht notwendig, den Bankrat zu kontaktieren. Und wir beaufsichtigen die Bank ja nicht: Es ging uns um die Glaubwürdigkeit und das Ansehen der Schweiz.» [Übs.]²⁰²

Ob der *Ad-hoc*-Ausschuss eine Kontaktaufnahme mit dem Bankrat vor dem 23. Dezember 2011 diskutierte, ist unklar.²⁰³

Die Wahrnehmung der Situation durch den Bankratspräsidenten stand im Einklang mit dem Rollenverständnis der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses. So führte er vor den GPK aus: «Der Ball kam zur Bundespräsidentin und sie hat umgehend agiert. Ich hatte keinen Vorbehalt gegen den Auftrag, habe aber selbst auch gehandelt. Es war meine Aufgabe, diese Angelegenheit selbst überprüfen zu lassen und mich nicht einfach auf einen anderen Prüfauftrag abzustützen. Ich habe mich weniger mit ihrer Aufgabe befasst als mit meiner.»²⁰⁴

¹⁹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 25 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁰⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 27 und 29 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁰¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 11 (Bundespräsidentin 2011).

²⁰² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 14 (Bundespräsidentin 2011); «[...] il s'agissait pour moi-même et pour la délégation du Conseil fédéral d'être au clair sur les faits. Il n'y avait donc pas nécessité de contacter le Conseil de banque. Et nous ne surveillons pas la banque: il s'agissait pour nous de nous occuper de la crédibilité et de l'image de la Suisse.» Vgl. auch Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 34 (Bundesrätin Sommaruga).

²⁰³ Die Bundespräsidentin 2012 bejahte die Frage (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 22), die Vorsteherin des EJPD verneinte sie (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 35; Bundesrätin Sommaruga).

²⁰⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 28 (Bankratspräsident Raggenbass).

Es ist somit festzustellen, dass der Bankratspräsident die Bundespräsidentin 2011 nicht auf die ausschliesslich dem Bankrat zukommende Aufsichtskompetenz hinwies.

5.1.3 Symbol für das Rollenverständnis der Hauptakteure: zwei unabhängige Abklärungsmandate

Ausgangslage

Am 15. Dezember 2011 beschloss der *Ad-hoc*-Ausschuss, den Direktor der EFK im Einverständnis mit dem SNB-Präsidenten – der Vize-Direktor der EFK wurde erst am Tag danach involviert – mit den Abklärungen zu seinen Banktransaktionen zu betrauen. Als der Präsident der SNB einen Tag später den Präsidenten und den Vize-Präsidenten des Bankrats über die Anschuldigungen und den Auftrag der Bundespräsidentin 2011 an die EFK-Leitung informierte,²⁰⁵ beschloss der Bankratspräsident seinerseits, die Banktransaktionen des Präsidenten der SNB – gestützt auf die Aufsichtskompetenz des Bankrats – durch die externe Revisionsstelle der SNB, PwC, überprüfen zu lassen.

Der Direktor und der Vize-Direktor der EFK erfuhren am 18. Dezember 2011 zufällig vom Auftrag des Bankratspräsidenten an PwC.²⁰⁶ In der Folge informierte der Generalsekretär des EDA die Bundespräsidentin 2011 über den PwC-Auftrag.²⁰⁷

Am 19. Dezember 2011 ersuchte der Vize-Direktor der EFK den Leiter Recht und Dienste der SNB um eine gewisse Koordination zu den Informationsgrundlagen der beiden Untersuchungen. Dieser konnte den Bankratspräsidenten überzeugen, zumindest die Bankdokumente abgleichen zu lassen. Der Bankratspräsident reagierte zurückhaltend auf die Anfrage des Vize-Direktors der EFK, um von PwC einen eigenständigen Bericht zu erhalten.²⁰⁸ Zu einem späteren Zeitpunkt bestätigte PwC dem Vize-Direktor der EFK mit dem Einverständnis des Bankratspräsidenten, dass in den Vorjahren keine Verstösse gegen das Reglement festgestellt worden waren.²⁰⁹

Am 20. Dezember 2011 ging der Berichtsentwurf des Direktors und des Vize-Direktors der EFK zur Stellungnahme an den Leiter Recht und Dienste der SNB.²¹⁰ Die EFK-Leitung erhielt erst am Tag der Publikation des PwC-Berichts, nämlich am 4. Januar 2012, Zugang zum PwC-Bericht.²¹¹

Rollenverständnis der Hauptakteure

Aus Sicht der Bundespräsidentin 2011 war von einem gemeinsamen Auftrag der Bundespräsidentin und des Bankrats an die EFK-Leitung abzusehen, «da es nicht darum gegangen sei, die SNB, die sie als solche ja nicht in Frage stellen wollten, auf

²⁰⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 26 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁰⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 6 (Direktor EFK).

²⁰⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 8 (ehemaliger Generalsekretär des EDA).

²⁰⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 27 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁰⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 51 (Leiter Recht und Dienste der SNB).

²¹⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 7 (Vize-Direktor EFK).

²¹¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 6 (Direktor EFK).

irgendeine Weise zu überprüfen.» [Übs.]²¹² Die Vorsteherin des EFD ging in ihren Aussagen gegenüber den GPK in die gleiche Richtung: «Im Nachhinein haben wir erfahren, dass die PwC vom Bankrat eingesetzt worden ist, dieselben Abklärungen zu machen. Das ist gut so; ich war nie der Meinung, Bankrat und Bundesrat hätten gemeinsam abklären sollen. Das sind zwei ganz getrennte Institutionen.»²¹³

Wie bereits ausgeführt, war es dem Bankratspräsidenten wichtig, die beiden Untersuchungen weitestgehend unabhängig voneinander durchzuführen, da sie im Rahmen zweier unterschiedlicher Aufgaben stattfanden. Dementsprechend verneinte er auch die Frage der GPK, ob er sich bezüglich der Untersuchung der EFK-Leitung auf dem Laufenden hielt: «Nein, das lief ausserhalb meines Geschäftsfelds.»²¹⁴ Der ehemalige Präsident der SNB informierte die GPK zum Auftrag an PwC und zum Nichteinbezug der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses wie folgt: «Es wurde entschieden [am 16.12.2011], dass die beiden Bundesrätinnen nicht sofort informiert werden sollen über dieses zweite Gutachten. Die Logik dahinter war: Die Nationalbank ist unabhängig und kann selber entscheiden, was sie will. Zudem fanden wir, ein zweites Gutachten sei eine gute Sache und es sei gar nicht schlecht, wenn die beiden Gutachter nichts voneinander wissen und die Gutachten wirklich unabhängig voneinander erstellt werden können.»²¹⁵

Praktische Probleme der Untersuchung des Direktors und des Vize-Direktors der EFK

Die praktischen Probleme bei der Umsetzung des Untersuchungsmandats der Bundespräsidentin 2011 durch die EFK-Leitung wurden teilweise schon erläutert (z. B. die Bemühungen des Leiters Recht und Dienste der SNB für ein gemeinsames Mandat an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK, oder die nur beschränkt mögliche Kooperation zwischen der EFK-Leitung und PwC). Ein weiteres Problem stellte sich, als der Vize-Direktor der EFK im Verlauf der Untersuchung ein Gespräch mit dem Präsidenten der SNB wünschte. Der Leiter Recht und Dienste der SNB verweigerte ihm vorerst diesen Wunsch und bestand darauf, dass ihm die Fragen an den SNB-Präsidenten vorgängig schriftlich zugestellt²¹⁶ bzw. ihm zumindest die Themen angekündigt würden. Allerdings präzisierten die beiden EFK-Vertreter zu einem späteren Zeitpunkt, dass ein solches Gespräch nicht unabdingbar sei.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Kommunikation zwischen den Vertretern der Bundesverwaltung (Generalsekretär des EDA, Direktor und Vize-Direktor der EFK) und dem Leiter Recht und Dienste der SNB, auch wenn die gewünschten Dokumente, Informationen und Auskünfte in der Regel durch die SNB so rasch als möglich geliefert wurden, teilweise sehr schwierig und aufwendig war.

²¹² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 12 (Bundespräsidentin 2011); «puisqu'il ne s'agissait pas de vérifier quoi que ce soit du côté de la BNS et que nous n'allions pas la mettre en cause».

²¹³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 22 (Bundespräsidentin 2012).

²¹⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 29 (Bankratspräsident Raggenbass).

²¹⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 8 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²¹⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 6 (Direktor EFK).

Sowohl der Bankratspräsident als auch die Mitglieder des bundesrätlichen *Ad-hoc*-Ausschusses erfuhren erst im Nachhinein, also nach Abschluss der Untersuchung des Direktors und Vize-Direktors der EFK, von diesen Schwierigkeiten.²¹⁷

5.1.4 Beurteilung der GPK

Notwendigkeit eines früheren Einbezugs des Bankrats

Wie bei der Frage nach dem richtigen Zeitpunkt des Einbezugs des Bundesrats²¹⁸ sind die GPK auch hier der Ansicht, *dass die Bundespräsidentin 2011 den Bankratspräsidenten früher über die Anschuldigungen gegen den Direktoriumspräsidenten hätte informieren müssen, und zwar unmittelbar nach dem 5. Dezember 2011*. Diese Beurteilung stützt sich auf folgende drei Punkte:

1. Die Tatsache, dass die Anschuldigungen am 5. Dezember 2011 nicht dokumentiert bzw. «nur» durch den Überbringer, Nationalrat und Alt-Bundesrat Blocher, mündlich belegt waren, stand einer frühzeitigeren Information nicht entgegen.
2. Institutionell gesehen war der Bundesrat über die Bundespräsidentin 2011 von Anfang an involviert. Die zweite betroffene Institution, die SNB, wurde erst zehn Tage später über die Anschuldigungen informiert. Da der Bundespräsidentin 2011 und danach den involvierten Verwaltungsvertretern auch ohne Klärung der rechtlichen Zuständigkeit von Bundesrat und Bankrat von Beginn weg klar sein musste, dass die SNB als Institution und der Bankrat als unbestrittenes Aufsichtsorgan auch betroffen waren, hätte sich aus Sicht der GPK eine Kontaktaufnahme der Bundespräsidentin 2011 mit dem Bankrat unmittelbar nach dem 5. Dezember 2011 zwingend aufgedrängt.
3. Angesichts der in Kapitel 3.1.2 festgestellten rechtlichen Zuständigkeit des Bankrats für die Einleitung solcher Abklärungen hätte die Bundespräsidentin 2011 den Bankratspräsidenten unmittelbar nach dem ersten Treffen mit Nationalrat Blocher über die Anschuldigungen orientieren *und dem Bankrat die Federführung für die Abklärungen überlassen müssen*. Letztlich hat der Bundesrat durch das von der Bundespräsidentin 2011 gewählte Vorgehen die in der Bundesverfassung und im Nationalbankgesetz abschliessend geregelte Kompetenzverteilung verletzt und damit seine Kompetenzen überschritten.

Eine umgehende Information des Bankratspräsidenten hätte aus Sicht der GPK nicht bedeutet, dass sich die Bundespräsidentin 2011 bzw. der Bundesrat vollständig aus den Abklärungen hätte zurückziehen müssen. Aufgrund der politischen Dimension und der Verantwortlichkeit des Bundesrats im Falle eines Abberufungsantrags des Bankrats hätte der Bundesrat mit dem Bankratspräsidenten durchaus eine regelmässige Information über den Verlauf und das Resultat der Abklärungen des Bankratspräsidenten vereinbaren können und sollen. Dadurch wäre der Bundesrat seiner Verantwortung angemessen nachgekommen.

²¹⁷ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 21 (Bundespräsidentin 2012), vom 4.5.2012 S. 35 (Bundesrätin Sommaruga) und vom 28.3.2012 S. 29 (Bankratspräsident Raggenbass).

²¹⁸ Vgl. Kapitel 4.1.4

Selbst wenn man der Argumentation der Bundespräsidentin 2011 folgen will, dass sie die Anschuldigungen in einem ersten Schritt verifiziert haben wollte, hätte sie den Bankratspräsidenten allerspätestens am 15. Dezember 2011 orientieren müssen.

Dafür sprechen rückblickend zwei Gründe: Einerseits ergab sich aus den von Nationalrat Blocher am 15. Dezember 2011 vorgewiesenen Dokumenten – auch wenn deren Echtheit zu diesem Zeitpunkt nicht abschliessend belegt werden konnte – ein weiterer Hinweis für die Existenz potenziell heikler Banktransaktionen des SNB-Präsidenten. Andererseits beschloss der *Ad-hoc*-Ausschuss des Bundesrats am selben Tag, dem Präsidenten der SNB die Möglichkeit zu geben, zu den Anschuldigungen Stellung zu nehmen. Dieser Schritt hätte mit dem obersten Aufsichtsorgan der SNB, dem Bankrat, bzw. mit dessen Präsidenten, vorgängig besprochen werden müssen.

Nichtbeachtung der Ausstandsproblematik durch die Bundespräsidentin 2011 und den *Ad-hoc*-Ausschuss

Die GPK können zwar die Beweggründe des bundesrätlichen *Ad-hoc*-Ausschusses für die Anhörung des SNB-Präsidenten am 15. Dezember 2011 nachvollziehen: Dies war die einzige verbleibende Möglichkeit, die Anschuldigungen weiter zu überprüfen. Die GPK kritisieren jedoch die Tatsache, dass der *Ad-hoc*-Ausschuss es dem Präsidenten der SNB überliess, den Bankratspräsidenten über die Anschuldigungen zu informieren.

Artikel 26 Absatz 1 des Organisationsreglements der SNB enthält folgende Ausstandsregelung:

«Die Mitglieder des Bankrats, die Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter treten bei Geschäften in den Ausstand:

- a) an denen sie ein persönliches Interesse haben;
- b) an den Personen beteiligt sind oder ein persönliches Interesse haben, mit denen sie bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe oder Lebensgemeinschaft verbunden sind;
- c) [...]»

Es ist nicht Aufgabe der GPK, die Handhabung der Ausstandsregelung innerhalb der SNB zu prüfen. Aufgrund der weiten Verbreitung von Ausstandsregeln in der öffentlichen Verwaltung und deren Anwendbarkeit auch auf die Exekutive handelt es sich jedoch um ein wichtiges Grundprinzip, dem allgemein Beachtung geschenkt werden muss.

Da das Organisationsreglement der SNB durch den Bundesrat genehmigt wird, hätte der *Ad-hoc*-Ausschuss wissen müssen, dass die zitierte Ausstandsregel in der SNB anwendbar ist. Daraus hätte der *Ad-hoc*-Ausschuss schliessen müssen, dass er bzw. die Bundespräsidentin 2011 den Präsidenten des Bankrats selber informieren muss, und dass der Bankratspräsident im weiteren Verlauf sein bzw. ihr Ansprechpartner sein musste. Anlässlich seiner Anhörung durch die GPK führte der Bankratspräsident denn auch aus, dass er eigentlich schon erwartet hätte, vor dem Präsidenten der SNB über die Anschuldigungen informiert zu werden.²¹⁹

²¹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 31 (Bankratspräsident Raggenbass).

Allerdings gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass die GPK im Rahmen ihrer Abklärungen auf keinerlei Hinweise stiessen, dass der Präsident der SNB den Bankrat nicht korrekt oder nicht umfassend über die Anschuldigungen und die Abklärungen des *Ad-hoc*-Ausschusses informiert hätte.

Probleme bei der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene als Resultat des fehlenden Dialogs auf höchster Ebene

Die erwähnten praktischen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene waren letztlich auch eine Folge des fehlenden Dialogs zwischen der Bundespräsidentin 2011 und dem Bankratspräsidenten. Eine frühzeitige Klärung der verschiedenen Aufgaben auf höchster Ebene hätte eine effiziente Überprüfung der Banktransaktionen des SNB-Präsidenten überhaupt erst ermöglicht – auch wenn die Zusammenarbeitsprobleme das Resultat der Abklärungen letztlich nicht beeinträchtigten.

Für die GPK ist nicht nachvollziehbar, warum der Bankratspräsident die Bundespräsidentin 2011 nicht über seinen Auftrag an PwC informierte. Dies hätte die Unabhängigkeit der SNB nicht tangiert. Zudem befremdet es die GPK, dass die Bundespräsidentin 2011, als sie von ihrem Generalsekretär von der PwC-Untersuchung erfuhr, nicht den Kontakt zum Bankratspräsidenten suchte.

5.2 Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011

5.2.1 Abklärung des Sachverhalts

Der Bankratspräsident und der Präsident der SNB wurden an der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 auf ihren Wunsch hin vom Gesamtbundesrat angehört. Zu Beginn der Sitzung orientierte die Bundespräsidentin 2011 den Gesamtbundesrat während zwanzig Minuten über die Anschuldigungen gegen den SNB-Präsidenten sowie die daraufhin von ihr und vom *Ad-hoc*-Ausschuss ergriffenen Massnahmen. Danach nahmen der Bankratspräsident und der Präsident der SNB an der Sitzung teil. Dieser Teil der Bundesratssitzung dauerte eine Stunde. Die Vertreter der SNB verliessen daraufhin die Sitzung.²²⁰

Die GPK versuchten im Rahmen ihrer Untersuchung herauszufinden, welchen Inhalt das Gespräch zwischen dem Bundesrat und den Vertretern der SNB hatte und inwieweit es dabei zu einem aktiven Austausch und zu einer Koordination zwischen den beiden Vertretern der SNB und dem Bundesrat kam. Sie konsultierten hierzu den entsprechenden Auszug des Protokolls der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 und befragten die angehörten Mitglieder des Bundesrats sowie den SNB-Präsidenten und den Bankratspräsidenten.

Die Abklärungen ergaben, dass der Präsident des Bankrats den Bundesrat am 23. Dezember 2011 über den Untersuchungsbericht von PwC und über die Schlussfolgerungen des Bankrats orientierte.²²¹ Wie bereits erwähnt, verteilten die Vertreter der SNB den Bericht von PwC zu Beginn der Sitzung und zogen ihn danach wieder ein.²²² Der Bankratspräsident erläuterte dem Bundesrat, dass der Bankrat dem Präsi-

²²⁰ Vgl. die Chronologie im Anhang.

²²¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 24 (Bundespräsidentin 2012).

²²² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

denten der SNB gestützt auf diesen Bericht einstimmig das Vertrauen ausgesprochen habe,²²³ und er kündigte die geplante Veröffentlichung einer Medienmitteilung der SNB um 17 Uhr desselben Tages an. Ein Entwurf dieser Medienmitteilung wurde verteilt.²²⁴ Der Präsident der SNB informierte über seine Vermögensverhältnisse und die in Frage stehenden Transaktionen.²²⁵ Gemäss seinen Aussagen kam es danach zu einer offenen Diskussion unter der Leitung der Bundespräsidentin 2011.²²⁶ In der Erinnerung des Bankratspräsidenten stellten die Mitglieder des Bundesrats gewisse Erläuterungsfragen.²²⁷ Auch die Bundespräsidentin 2012 sagte vor den GPK aus, dass es in ihrer Anwesenheit nur wenige Fragen gegeben habe.²²⁸

Die durch die SNB zu ergreifende Kommunikationsstrategie wurde ebenfalls diskutiert: Die Bundespräsidentin 2011 und der Bundesratssprecher schlugen den Vertretern der SNB vor, aktiv und umfassend zu informieren.²²⁹ Gemäss den Aussagen des Bankratspräsidenten war es vor allem der Bundesratssprecher, der eine umfassende Information der Öffentlichkeit vertrat, während sich der Bundesrat dazu nicht äusserte.²³⁰ Gemäss der Chronologie der Bundeskanzlei entschied der Bundesrat nach kurzer Diskussion, die Sitzung zu unterbrechen, um noch andere Geschäfte zu behandeln (Departementsübergaben EDI und EDA).²³¹

Die Bundespräsidentin 2011 wurde beauftragt, die SNB über die Entscheide des Bundesrats zu informieren und sich zu erkundigen, wie die SNB gedenke, definitiv zu kommunizieren. Darauf wird in Kapitel 5.4 dieses Berichts näher eingegangen. Der Bundesrat beschloss aufgrund der vorliegenden Informationen, Herrn Hildebrand als Präsidenten der SNB weiterhin zu unterstützen.²³² Die Bundespräsidentin 2011 informierte den Bankratspräsidenten und den Präsidenten der SNB nach der Bundesratssitzung, dass Herr Hildebrand weiterhin das Vertrauen des Bundesrats geniesse.²³³

5.2.2 Beurteilung der GPK

Zusammenfassend stellen die GPK fest, dass die Anhörung der beiden Vertreter der SNB am 23. Dezember 2011 weitestgehend den Charakter einer Information von der SNB zum Bundesrat aufwies und letztlich dazu diente, dem amtierenden SNB-Präsidenten das Vertrauen des Bundesrats auszusprechen. Gestützt auf das Protokoll

²²³ Dito

²²⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 15 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²²⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 15 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²²⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 15 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²²⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

²²⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 23 (Bundespräsidentin 2012). Der Vorsteher des VBS bestätigte dies anlässlich seiner Anhörung durch die GPK: «Wenn ich mich richtig erinnere, äusserten sich nicht alle Bundesratsmitglieder.» Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 7 (Bundesrat Maurer).

²²⁹ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass) und vom 5.4.2012 S. 20 (Bundespräsidentin 2011).

²³⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

²³¹ Chronologie der Bundeskanzlei vom 18. Januar 2012.

²³² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 16 (Bundespräsidentin 2011).

²³³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 und auf die Anhörungen der Mitglieder des Bundesrats und der Bundeskanzlerin durch die GPK erfolgte in Bezug auf die Kommunikationsstrategie der SNB prospektiv ein gewisser Austausch, wobei dies hauptsächlich im Nachgang zur Bundesratssitzung geschah. Der Bundesrat war am 23. Dezember 2011 klar der Ansicht, dass es seitens des Bundesrats im Moment keinen Handlungsbedarf gebe und der Ball bei der SNB liege.²³⁴

Die GPK begrüssen es grundsätzlich, dass am 23. Dezember 2011 ein Austausch zwischen dem Bundesrat und den beiden Vertretern der SNB stattfand. Es war auch angemessen, dass der Bundesrat dem Präsidenten der SNB sein Vertrauen aussprach, nachdem er sich versichert hatte, dass weder die Abklärungen der EFK-Leitung noch jene von PwC eine Rechtsverletzung ergeben hatten und der Bankrat hinter dem SNB-Präsidenten stand.

Aus Sicht der GPK verlief die Bundesratssitzung hingegen in Bezug auf die Koordination und Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und SNB nicht optimal: Abgesehen von der unmittelbar bevorstehenden Information der Öffentlichkeit wurden die mögliche weitere Entwicklung und die gegebenenfalls zu treffenden Massnahmen seitens des Bundesrats und der SNB nicht gemeinsam erörtert, obwohl dies eigentlich naheliegend gewesen wäre.

Die politische Dimension, welche bis zum 23. Dezember 2011 insbesondere für das Handeln der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses massgebend gewesen war, trat an dieser Bundesratssitzung also in den Hintergrund. Dies kann durch die GPK rückblickend nur bedingt nachvollzogen werden: Die politische Dimension war bezüglich der Frage, ob striktere Vorgaben für das persönliche Verhalten der Direktoriumsmitglieder der SNB in das Nationalbankgesetz oder das Organisationsreglement der SNB aufzunehmen seien, nach wie vor gegeben und hätte deshalb auch in die Erwägungen des Bundesrats Eingang finden müssen.

Die GPK sind zudem der Ansicht, dass der Bundesrat den Bankratspräsidenten zwecks Gewährleistung eines korrekten Vorgehens zumindest für einen Teil der Aussprache alleine hätte anhören müssen.²³⁵

5.2.3 Exkurs: Qualität der Protokolle der Bundesratssitzungen

Forderung der GPK aus dem Jahr 2010

Die GPK hatten im Rahmen ihrer Inspektion zum Behördenverhalten in der Finanzkrise Kritik am damaligen Protokollierungssystem des Bundesrats geübt. So waren beispielsweise die Beratungen des Bundesrats in wichtigen Geschäften bewusst nicht protokolliert worden. Auch beanspruchte die Erstellung der Bundesratsprotokolle teilweise zu viel Zeit.²³⁶

Die GPK kamen im Mai 2010 zum Schluss, dass das Protokollierungssystem angepasst werden muss. Mit zwei gleichlautenden Motionen forderten die GPK eine gesetzliche Pflicht zur durchgehenden Schriftlichkeit der Beratungen und Beschlüs-

²³⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 6 (Bundesrat Maurer).

²³⁵ Vgl. auch Kapitel 5.1.4.

²³⁶ Finanzkrisenbericht GPK Ziffer 3.6.5.1.1 (BBl 2011 3407 ff.).

se des Bundesrats.²³⁷ Damit sollte erreicht werden, dass die Protokolle des Bundesrats als Führungsinstrumente verwendet werden können und die nachträgliche Nachvollziehbarkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrats gewährleistet bleibt.²³⁸ Die beiden Motionen wurden durch die eidgenössischen Räte am 1. Dezember 2010 (Ständerat) bzw. am 2. März 2011 (Nationalrat) an den Bundesrat überwiesen.

Reaktion des Bundesrats

Der Bundesrat reagierte in der Folge auf zwei Ebenen: Einerseits schlug er im Rahmen der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010 vor, die Verantwortlichkeiten zu klären und die Zuständigkeit der Bundeskanzlei für die Protokollierung und die Ausfertigung der Beschlüsse im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) zu verankern.

Andererseits führte der Bundesrat in seinem Schreiben an die GPK vom 16. Februar 2011 aus, dass seit dem 1. Januar 2011 ein neues Protokollierungssystem angewendet wird. Seit diesem Zeitpunkt ersetze das erweiterte Beschlussprotokoll die bisherigen vertraulichen Aufzeichnungen, das sogenannte «grüne Protokoll». Im neuen erweiterten Beschlussprotokoll werde in chronologischer Reihenfolge bei jenen Geschäften, zu denen im Bundesrat eine Diskussion stattgefunden hat, eine kurze Zusammenfassung des Gesagten wiedergegeben. Es würden jedoch keine einzelnen Voten festgehalten, und die Votanten würden nicht mehr namentlich erwähnt. Zu jeder Sitzung werde durchgehend ein solches Beschlussprotokoll ausgefertigt. Aus Sicht des Bundesrats diene das erweiterte Beschlussprotokoll mit den Beilagen (alle Bundesratsbeschlüsse, Beschlussprotokolle aller Listen, Liste der Präsidialentscheide) als Führungsinstrumentarium und sichere die nachträgliche Nachvollziehbarkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrats.

Beurteilung der GPK

Die GPK nahmen die Bereitschaft des Bundesrats, seine Protokollführung zu optimieren, grundsätzlich positiv zur Kenntnis. Allerdings brachten die GPK schon in ihrem Mitbericht zur Regierungsreform²³⁹ klar zum Ausdruck, dass die Optimierung des Protokollierungssystems nicht dazu führen darf, dass der Informationsgehalt der Protokolle im Vergleich zum früheren System verringert wird.

In ihrem Bericht vom 1. Juli 2011 stellten die GPK fest, dass die neue Praxis des Bundesrats, keine einzelnen Voten mehr festzuhalten und auch die Votanten nicht mehr namentlich zu erwähnen, zu einem geringeren Informationsgehalt bei der neuen Protokollierungsform führt.²⁴⁰ Die GPK beschlossen deshalb, die GPKDel zu beauftragen, im Jahr 2012 den Informationsgehalt der erweiterten Beschlussprotokolle auf ihre Tauglichkeit als Führungsinstrument des Bundesrats, aber auch auf

²³⁷ Die GPK strebten damit die Protokollierung der Beratungen und Beschlüsse zu allen behandelten Geschäften des Bundesrats an, und nicht – wie dies teilweise missverstanden wurde – die Erstellung von Wortprotokollen.

²³⁸ Motion 10.3392 der GPK-N und Motion 10.3631 der GPK-S.

²³⁹ 01.080 Zusatzbotschaft zur Regierungsreform: Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte vom 27.1.2011 (<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Seiten/default.aspx>).

²⁴⁰ Bericht der GPK vom 1.7.2011 zur Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA», BBl 2011 6573.

ihre Nachvollziehbarkeit für die parlamentarische Obergrenze hin zu prüfen, und kündigten an, gegebenenfalls auf diesen Punkt zurückzukommen. Abschliessend hielten sie fest, dass die Vorlage zur Regierungsreform die Motionen 10.3392 und 10.3631 der GPK nicht erfüllt, da sie keine Pflicht zur durchgehenden Schriftlichkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrats enthält. Deshalb sei noch eine entsprechende Revisionsvorlage durch den Bundesrat zu unterbreiten.

Beurteilung der Protokolle im vorliegenden Geschäft

Eine erste Überprüfung der neuen Protokollierungsform durch die GPDel im vorliegenden Geschäft ergab, dass sich anhand des erweiterten Beschlussprotokolls weitgehend nicht nachvollziehen lässt, welche zentralen Elemente von welchem Mitglied des Bundesrats eingebracht wurden. Dies ist aber bei vielen Geschäften des Bundesrats von Bedeutung, um den Entscheidungsprozess und die Rolle der einzelnen Departemente überhaupt nachvollziehen zu können.

Bezüglich der Tauglichkeit der Bundesratsprotokolle als eigentliches Führungsinstrument bestanden aus Sicht der GPK-S, aufgrund der Abklärungen der GPDel, ebenfalls erhebliche Zweifel. Diese wurden durch die Tatsache bestätigt, dass die Bundeskanzlei im Nachhinein und offenbar gestützt auf Handnotizen eine separate Chronologie der Ereignisse rund um den Rücktritt des SNB-Präsidenten zuhanden des Bundesrats erstellen musste.

Die GPK-S stellte in der Folge in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) den Antrag, die Pflicht zur Nachvollziehbarkeit der Beratungen und Beschlüsse im RVOG zu verankern. Ebenfalls Teil des Antrags war die Pflicht des Bundesrats, seine Protokolle als Führungsinstrument zu nutzen. Nachdem die SPK-S die Vorlage (01.080) gemäss Antrag angepasst hatte, nahm die Bundesversammlung die entsprechende Bestimmung in der Schlussabstimmung am 28. September 2012 an.²⁴¹ Die beiden Motionen der GPK sind somit umgesetzt, wenn auch nicht durch den Bundesrat, sondern durch das Parlament.

Die GPDel überprüfte im Auftrag der GPK-S zuhanden der Arbeitsgruppe SNB alle Protokolle des Bundesrats und der bundesrätlichen Ausschüsse im Zeitraum vom 5. Dezember 2011 bis zum 25. Januar 2012. Ihre erste Beurteilung wurde bestätigt: Sie stellte u. a. fest, dass die erweiterten Beschlussprotokolle nicht nur teilweise fehlerhaft, sondern auch ausgesprochen lückenhaft sind und sehr wenige Inhalte vermitteln. Ausserdem hatte die GPDel zu den Sitzungen des *Ad-hoc*-Ausschusses vom Bundesrat gar keine Protokolle erhalten.²⁴²

Im Rahmen ihrer eigenen Anhörungen mussten die GPK feststellen, dass die Mitglieder des Bundesrats die Beratungen des Kollegiums vom 23. Dezember 2011, über den rudimentären Inhalt des Protokolls des Bundesrats hinaus, teilweise nicht oder nur noch in sehr allgemeiner Form wiedergeben konnten. Zur Erinnerung: Das Protokoll der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 weist eine Länge von einer Seite auf. Der Teil der bundesrätlichen Sitzung, an dem die beiden Vertreter der SNB teilnahmen und der immerhin eine gute Stunde dauerte, wird ausschliesslich

²⁴¹ Der neue Artikel 13 Absatz 3 RVOG lautet wie folgt: «Der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse des Bundesrats werden durchgehend schriftlich festgehalten. Das Bundesratsprotokoll gewährleistet deren Nachvollziehbarkeit; es dient dem Bundesrat als Führungsinstrument.»

²⁴² Brief der GPDel an die Arbeitsgruppe SNB vom 31. Mai 2012.

mit folgendem Satz wiedergegeben: «Der Bundesrat hört die Herren Hildebrand und Raggenbass an.» [Übs.]²⁴³

Die Bundespräsidentin 2011 sagte denn vor den GPK auch aus, dass sie ihren Generalsekretär mit der Erstellung einer detaillierten Chronologie beauftragt habe, um die Nachvollziehbarkeit der ergriffenen Massnahmen zu gewährleisten.²⁴⁴ Auch die am 11. Januar 2012 bei der Bundeskanzlei in Auftrag gegebene Chronologie sollte sicherstellen, dass der Bundesrat den Ablauf der Ereignisse genau nachvollziehen und Lehren für die Zukunft ziehen kann.²⁴⁵ Ein Bundesratsmitglied bestätigte vor den GPK, dass die Bundesratsprotokolle die Nachvollziehbarkeit der Beratungen nicht gewährleisten könnten: «Wenn man keine persönlichen Notizen gemacht hat, kann man aufgrund der Lektüre der Protokolle nicht mehr wirklich nachvollziehen, was an einer Sitzung besprochen worden war.» Aus Sicht der GPK stellen handschriftliche Notizen der Mitglieder des Bundesrats jedoch keinen valablen Ersatz für eine angemessene Protokollierung dar.

Der Bundesratsbeschluss vom 23. Dezember 2011 ist ebenfalls lückenhaft. Er weist zwar aus, dass der Bundesrat von den Informationen der Bundespräsidentin 2011 sowie der Vertreter der SNB Kenntnis genommen hat und dass er sich zu diesem Zeitpunkt nicht öffentlich äussert, doch ist darin nicht festgehalten, dass der Bundesrat den SNB-Präsidenten weiterhin unterstützt.

Diese Feststellungen bestätigen die Notwendigkeit der erfolgten Änderung des RVOG und deren konsequente Umsetzung in der Praxis.

Empfehlung 6

Die GPK fordern den Bundesrat auf, sie in einem schriftlichen Bericht zu informieren, wie er sein Protokollierungssystem ausgestaltet wird, um dem neuen Artikel 13 Absatz 3 RVOG in der Praxis die nötige Nachachtung zu verschaffen.

5.3 Bundesratssitzung vom 8. Januar 2012 (Telefonkonferenz)

5.3.1 Neue Entwicklung im Vorfeld der Bundesratssitzung²⁴⁶

Unmittelbar nach der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 waren nur noch die Bundespräsidentinnen 2011/12 und der Bundesratssprecher im Bereich der Kommunikation punktuell mit diesem Geschäft befasst.

Am 5. Januar 2012 nahm das Geschäft plötzlich eine neue Wendung, als der Kundenberater der Bank Sarasin auf einen E-Mail-Verkehr vom 15. und 16. August 2011 stiess und diesen an den Nationalbankpräsidenten weiterleitete. Auf Nachfrage des SNB-Präsidenten nach weiteren, allfällig relevanten Dokumenten übermittelte der Bankkundenberater dem Anwalt des SNB-Präsidenten am 6. Januar 2012 noch

²⁴³ «Le Conseil fédéral auditionne MM. Hildebrand et Raggenbass.»

²⁴⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 19 (Bundespräsidentin 2011).

²⁴⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 12 (Bundeskanzlerin Casanova).

²⁴⁶ Vgl. die Chronologie im Anhang.

ein weiteres – bis anhin unbekanntes – Dokument (*Visiting Report*: Bericht des Kundenberaters zu seinen Kontakten mit dem Nationalbankpräsidenten und seiner Ehefrau vom 15. August 2011; ausschliesslich für den bankinternen Gebrauch). Dieser Bericht wurde durch den Anwalt des SNB-Präsidenten in dessen Auftrag an den Bankratspräsidenten weitergeleitet.

Wie sich herausstellen sollte, war der Mailwechsel in Vergessenheit geraten und hatte deshalb in den bisherigen Abklärungen des Bundesrats und des Bankratspräsidenten noch nicht berücksichtigt werden können. Der *Visiting Report* war dem Präsidenten der SNB bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt gewesen. Neu am Inhalt dieser Dokumente war vor allem die Aussage des Bankkundenberaters, dass der Nationalbankpräsident am 15. August 2011 im Gespräch mit ihm sein Einverständnis für Dollarkäufe seiner Ehefrau gegeben hatte, falls diese solche Transaktionen beabsichtige. Aufgrund der bisherigen Abklärungen und der Aussagen des Nationalbankpräsidenten war man bis zu diesem Zeitpunkt davon ausgegangen, dass er erst nach der Ausführung des Kaufauftrags seiner Ehefrau von deren Absicht, US-Dollars zu kaufen, Kenntnis erhalten hatte. Der ehemalige Präsident der SNB führte gegenüber der Arbeitsgruppe SNB aus, dass er zu seiner Aussage stehe, dass seine Ehefrau diese Transaktion ohne sein Wissen veranlasst hatte.

Der Anwalt des Präsidenten der SNB informierte die SNB über die aufgetauchten Dokumente vor der Medienkonferenz, die um 16 Uhr stattfand. Inwieweit der genaue Wortlaut des Mailwechsels dem Leiter Recht und Dienste bzw. dem Bankratspräsidenten zu diesem Zeitpunkt bekannt war, blieb im Rahmen der Untersuchung der GPK unklar. Die Arbeitsgruppe SNB erhielt hierzu von den konsultierten Personen unterschiedliche Angaben. Am frühen Abend erörterten der Bankratspräsident, der Präsident der SNB, Jean-Pierre Danthine als Direktoriumsmitglied der SNB sowie der Leiter Recht und Dienste der SNB den neu aufgetauchten Mailwechsel.

Nachdem bestätigt werden konnte, dass sich diese E-Mail auf dem Server der SNB befand und somit echt war, tagte der Prüfungsausschuss der SNB in Anwesenheit des Bankratspräsidenten zu Beginn des Nachmittags vom 6. Januar 2012. Er gelangte nach eingehender Diskussion und nach Anhörung des Präsidenten der SNB sowie der weiteren Mitglieder des Direktoriums der SNB einstimmig zum Schluss,²⁴⁷ dass aufgrund dieser neuen Unterlagen die Glaubwürdigkeit des Präsidenten der SNB derart angeschlagen sei,²⁴⁸ dass ihm der Rücktritt empfohlen werden müsse.

Auf dem Weg in die Fernsehsendung «Arena» nahm die Bundespräsidentin 2012 anlässlich eines kurzen Treffens mit dem Bankratspräsidenten, dem Präsidenten der SNB und dessen Rechtsvertreter Kenntnis von der Existenz und vom Inhalt der neu aufgetauchten Dokumente. Unmittelbar zuvor hatte ihr der Bankratspräsident im Rahmen eines bilateralen Gesprächs eine Kopie besagter Dokumente überreicht und sie dahingehend informiert, dass er und der Prüfungsausschuss einstimmig der Auffassung seien, dem Präsidenten der SNB sei der Rücktritt nahezu legen. Der Bankrat werde am 7. Januar 2012 zu dieser Frage tagen. Er wiederholte diese Aussage in Anwesenheit des Präsidenten der SNB und seines Rechtsvertreters. Die Bundespräsidentin 2012 nahm von diesen Informationen Kenntnis, äusserte sich nicht materiell dazu und gab das Dokumentenset am Ende des Treffens dem Bankratspräsidenten wieder zurück, da sie die Unterlagen gemäss ihrer Einschätzung

²⁴⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 35 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁴⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 36 (Bankratspräsident Raggenbass).

nicht unter Wahrung der notwendigen Vertraulichkeit in die «Arena»-Sendung mitnehmen konnte.

In der Fernsehsendung «Arena» vom selben Tag vertrat die Bundespräsidentin 2012 die Haltung des Bundesrats vom 23. Dezember 2011.²⁴⁹

Am Samstag, 7. Januar 2012, tagte der Bankrat. Er gelangte nach eingehender Diskussion und Anhörung des SNB-Präsidenten zu zwei zentralen Schlussfolgerungen: Erstens lag nach wie vor keine Verletzung des Reglements über Eigengeschäfte mit Finanzinstrumenten der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums vor. Zweitens war die Glaubwürdigkeit des SNB-Präsidenten durch die neu aufgetauchten Dokumente in einem solchen Ausmass angeschlagen, dass der Bankrat dem Präsidenten der SNB den Rücktritt nahelegte.

Noch am gleichen Tag kontaktierte der Bankratspräsident die Bundespräsidentin 2012 telefonisch und informierte sie über die Rücktrittsempfehlung des Bankrats. Die Bundespräsidentin 2012 stellte Fragen zu den Hintergründen dieser Entscheidung und zum weiteren Vorgehen, falls der Präsident der SNB der Empfehlung nicht nachkomme. Sie informierte den Bankratspräsidenten, dass der Bundesrat nicht aktiv werden könne, solange der Bankrat keinen Abberufungsantrag an den Bundesrat stelle.²⁵⁰ Ein solcher Antrag war jedoch vom Bankrat nicht beschlossen worden. Später am 7. Januar 2012 rief der Bankratspräsident die Bundespräsidentin 2012 erneut an und teilte ihr in Anwesenheit aller Direktoriumsmitglieder mit, dass die SNB am Montag, 9. Januar 2012, öffentlich kommunizieren werde.²⁵¹

Die Bundespräsidentin 2012 berief für Sonntag, den 8. Januar 2012, um 10 Uhr eine ausserordentliche Bundesratssitzung in Form einer Telefonkonferenz ein.²⁵²

5.3.2 Beurteilung der GPK

In dieser Phase gab es zwei wichtige Schnittstellen zwischen dem Bankratspräsidenten und der Bundespräsidentin 2012:

1. *Die Information der Bundespräsidentin 2012 über die neu aufgetauchten Dokumente und das Resultat der Beratungen des Prüfungsausschusses der SNB am 6. Januar 2012.*

Aus Sicht der GPK war es richtig, dass der Bankratspräsident zuerst die Authentizität des E-Mail-Austauschs überprüfte und dass sich der Prüfungsausschuss der SNB mit den neuen Fakten auseinandersetzte, bevor die Bundespräsidentin 2012 über die neu aufgetauchten Dokumente informiert wurde. Zu bedauern ist rückblickend allerdings, dass diese Information nicht rascher erfolgte und dass der Bundespräsidentin 2012 die Dokumente nicht unmittelbar nach der Sitzung des Prüfungsausschusses übermittelt wurden. Dies hätte es der Bundespräsidentin 2012 erlaubt, sich noch vor dem Treffen am Nachmittag und vor der Teilnahme an der Fernsehsendung «Arena» vertiefter mit den Dokumenten auseinanderzusetzen – wobei die dafür zur Verfügung stehende Zeit auch dann äusserst knapp gewesen wäre.

²⁴⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 27 (Bundespräsidentin 2012).

²⁵⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 25 (Bundespräsidentin 2012).

²⁵¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 34 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁵² Nach der Sitzung vom 23. Dezember 2011 folgten die Bundesratsferien, so dass die erste ordentliche Sitzung des Bundesrats im Jahr 2012 am 11. Januar 2012 stattfand.

Die Bundespräsidentin 2012 befand sich nach ihrer Orientierung über die neuen Dokumente in einer schwierigen Lage: Es blieb ihr vor der «Arena» nicht genügend Zeit, um sich umfassend mit diesen neuen Informationen auseinanderzusetzen. Dementsprechend kam sie auch nicht darum herum, sich in der Fernsehsendung, welche die Banktransaktionen des SNB-Präsidenten ursprünglich nur am Rande hätte thematisieren sollen, im Sinne der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 zu äussern. Die Bundespräsidentin 2012 konnte vor den GPK die Schwierigkeit der damaligen Situation überzeugend darlegen. Sie machte auch deutlich, dass eine kurzfristige Absage ihrer Teilnahme an der Fernsehsendung nur Spekulationen genährt hätte.²⁵³

Aus Sicht der GPK ist es jedoch unverständlich, warum die Bundespräsidentin 2012 das Dokumentenset, welches sie vom Bankratspräsidenten ausgehändigt erhalten hatte, am Ende des Treffens wieder zurückgab. Immerhin war die Bundespräsidentin 2012 zu diesem Zeitpunkt vom Bankratspräsidenten informiert worden, dass er und der Prüfungsausschuss dem Bankrat aufgrund dieser Dokumente den Rücktritt des SNB-Präsidenten empfehlen würden. Die Bundespräsidentin 2012 führte gegenüber den GPK aus, sie habe den Bankratspräsidenten so verstanden, dass sie ihm die Dokumente nach der Einsicht wieder zurückgeben solle.²⁵⁴ Der Bankratspräsident antwortete auf eine entsprechende Frage der GPK, er wisse nicht, warum die Bundespräsidentin 2012 ihm das Dokumentenset zurückgegeben habe.²⁵⁵ In der Beurteilung der GPK hätte die Bundespräsidentin 2012 das Dokumentenset behalten oder eine sofortige Zustellung an ihr Büro fordern sollen, auch wenn die Federführung für die Behandlung dieser Informationen richtigerweise nach wie vor beim Bankrat lag. In seiner Konsultationsantwort zum vorliegenden Bericht führte der Bundesrat aus, dass die Bundespräsidentin 2012 der Auffassung war, die Vertraulichkeit der Dokumente unter den gegebenen Umständen nicht gewährleisten zu können.²⁵⁶

Wie nachfolgend noch gezeigt wird, fehlte dem Bundesrat damit am 8. Januar 2012 eine wichtige Grundlage für die angemessene Beurteilung der Situation.

2. *Die Information der Bundespräsidentin 2012 über den Beschluss des Bankrats vom 7. Januar 2012, dem SNB-Präsidenten den Rücktritt zu empfehlen.*

Die Ereignisse aus Sicht der Bundespräsidentin 2012: Am 6. Januar 2012 wurde die Bundespräsidentin 2012 vom Bankratspräsidenten in einem ersten Schritt über den einstimmigen Antrag des Prüfungsausschusses an den Bankrat, dem SNB-Präsidenten den Rücktritt nahezu legen, informiert. Am 7. Januar 2012 rief der Bankratspräsident an, um sie über die nun auch vom Bankrat beschlossene Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten zu orientieren. Der Entscheid sei aufgrund der am 5. Januar 2012 zum Vorschein gekommenen E-Mail erfolgt und aus Sicht des Bankrats notwendig, um die Reputation der SNB zu wahren.²⁵⁷ Die Frage der Bundespräsidentin

²⁵³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 27 (Bundespräsidentin 2012).

²⁵⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 30 (Bundespräsidentin 2012).

²⁵⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 43 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁵⁶ In der Konsultationsantwort des Bundesrats vom 21.1.2013 wird ebenfalls aufgeführt, dass die Bundespräsidentin 2012 die Dokumente zurück gab, nachdem der Bankratspräsident ihr zugesichert hatte, ihr ein vollständiges Dokumentenset zukommen zu lassen. Diese Begründung war für die GPK neu, denn obwohl sich die GPK anlässlich der Anhörungen der Bundespräsidentin 2012 und des damaligen Bankratspräsidenten im Frühjahr 2012 explizit nach den Gründen der Rückgabe erkundigten, kam diese Zusicherung des Bankratspräsidenten nicht zur Sprache.

²⁵⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012).

2012, ob der Bankrat mit dem Kundenberater Rücksprache genommen habe, wurde durch den Bankratspräsidenten verneint.²⁵⁸

Die GPK stellen fest, dass sich die Bundespräsidentin 2012 zu Recht nach den Hintergründen des Bankratsentscheids erkundigte. Die Einberufung einer ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats am Sonntag, 8. Januar 2012, um den Bundesrat über die neusten Entwicklungen in dieser Angelegenheit zu informieren, ist ebenfalls positiv zu würdigen.

Die Abklärungen der GPK bezüglich des genauen Inhalts der Information des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 7. Januar 2012 zur Haltung des SNB-Präsidenten gegenüber der Rücktrittsempfehlung ergaben Folgendes: Aus der Nachfrage der Bundespräsidentin 2012 an den Bankratspräsidenten, was geschehe, falls der SNB-Präsident der Empfehlung nicht Folge leiste,²⁵⁹ könnte allenfalls geschlossen werden, dass sich der Bankratspräsident zur Haltung des SNB-Präsidenten nicht geäussert hatte. In seinem Brief vom 12. Januar 2012 an die Bundespräsidentin 2012 führte der Bankratspräsident Folgendes aus: «Philipp Hildebrand hatte sich immer dahingehend geäussert, dass – sobald der Bankrat ihm empfehlen würde, zurückzutreten – er diesen Rat selbstredend befolgen würde. Aufgrund seiner Äusserungen anlässlich der Bankratssitzung vom 7. Januar 2012 war dies nicht mehr klar. Der Bankrat beauftragte deshalb eine Delegation, bestehend aus Präsident, Vizepräsident und Präsident des Prüfungsausschusses, Abgangsverhandlungen mit Philipp Hildebrand zu führen.»

Die Ereignisse aus Sicht der SNB: Anlässlich seiner Anhörung durch die GPK führte der Bankratspräsident aus, dass der Bankrat und der Präsident der SNB am 7. Januar 2012 gemeinsam zum Schluss gekommen seien, dass ein Rücktritt für das Wohl der SNB notwendig sei.²⁶⁰ Er habe die Bundespräsidentin 2012 im Verlauf des Nachmittags «über den gemeinsamen Beschluss» informiert.²⁶¹ Am 7. Januar 2012 «war klar, und damit sicher, dass Herr Hildebrand zurücktreten wird. Offen war nur noch, ob die neu aufgetauchten Dokumente veröffentlicht werden und wann die Medienkonferenz stattfinden soll.»²⁶²

Im Rahmen der Konsultation der SNB zur Entwurfsfassung des vorliegenden Berichts bestätigte die SNB diese Aussagen des damaligen Bankratspräsidenten und ergänzte den Sachverhalt wie folgt: Im Laufe des Abends vom 7. Januar 2012 einigten sich der Bankratspräsident und der Präsident der SNB darüber, dass der Rücktritt am Montagvormittag kommuniziert werden sollte. Der Bankratspräsident informierte die Bundespräsidentin noch am Samstagabend in Anwesenheit des SNB-Präsidenten und der weiteren Mitglieder des Direktoriums darüber. Schliesslich gab der Präsident der SNB am Sonntagvormittag sein Einverständnis, dass die neuen Dokumente veröffentlicht werden können.

²⁵⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 25 (Bundespräsidentin 2012).

²⁵⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 25 (Bundespräsidentin 2012).

²⁶⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 34 und 37 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁶¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 34 (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁶² Antwort des Bankratspräsidenten auf die Frage der GPK, ob er der Bundespräsidentin 2012 am 7. Januar 2012 anlässlich seiner telefonischen Information über die Bankratssitzung mitgeteilt habe, dass ein freiwilliger Rücktritt von Herrn Hildebrand auf Empfehlung des Bankrats nicht sicher sei; Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 43 (Bankratspräsident Raggenbass).

Die Bundespräsidentin 2012 orientierte die GPK darüber, dass der SNB-Präsident sie nach dem Anruf des Bankratspräsidenten vom Samstagabend ebenfalls telefonisch kontaktierte und sie seinerseits über die Rücktrittsempfehlung ins Bild setzte. Sie führte dazu aus: «Ich habe ihm gesagt, dann müsse er jetzt entscheiden, was er mache, ich könne ihm diese Antwort nicht abnehmen.»²⁶³

Anlässlich seiner Anhörung durch die GPK bestätigte der ehemalige Präsident der SNB, dass er seinen Rücktritt schliesslich eingereicht habe, weil sonst die Institution SNB wohl eine schwerwiegende Zerreihsprobe hätte erdulden müssen.²⁶⁴ Zum Zeitpunkt seines Entscheids äusserte er sich allerdings nicht.

Diese Sachlage ist für die GPK von Bedeutung, weil die Information des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 7. Januar 2012 die zentrale Grundlage für die Orientierung des Bundesrats am folgenden Tag war.

5.3.3 Telefonkonferenz des Bundesrats vom 8. Januar 2012

Am Sonntag, 8. Januar 2012, um 10 Uhr fand die Telefonkonferenz des Bundesrats statt. Die Bundespräsidentin 2012 setzte die übrigen Mitglieder des Bundesrats über die Informationen in Kenntnis, die sie am Vortag vom Präsidenten des Bankrats der SNB erhalten hatte, insbesondere über die am 5. Januar 2012 aufgetauchte E-Mail und den *Visiting Report* des Kundenberaters der Bank Sarasin.²⁶⁵ Diese Dokumente lagen dem Bundesrat zu diesem Zeitpunkt nicht vor.²⁶⁶ Die Mitglieder des Bundesrats hatten vom Bundesratssprecher vor der Telefonkonferenz den Entwurf einer Medienmitteilung mit dem Titel «Stellungnahme des Bundesrats zum Rücktritt des Präsidenten des Direktoriums der SNB» erhalten.²⁶⁷

Die zentrale Frage, die es anlässlich der Telefonkonferenz zu beantworten galt, war, warum seitens des Bankrats zwischen der Medienkonferenz vom 5. Januar 2012 und der Bankratssitzung vom 7. Januar 2012 ein solch grundlegender Meinungswechsel bezüglich der Tragbarkeit des SNB-Präsidenten erfolgt war.²⁶⁸

Zur Telefonkonferenz des Bundesrats vom 8. Januar 2012 gibt es ein halbseitiges Protokoll, einen Bundesratsbeschluss und eine Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD. Den GPK war es zudem wichtig, bei den angehörten Mitgliedern des Bundesrats in Erfahrung zu bringen, wie sie das an der Telefonkonferenz Besprochene wahrgenommen hatten.

An der Telefonkonferenz gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass er die neu aufgetauchten Dokumente erhalten müsse, bevor er seine Meinungsbildung abschliessen könne.²⁶⁹ Die Rücktrittsempfehlung des Bankrats an die Adresse des SNB-Präsidenten war für den Bundesrat nicht nachvollziehbar. Er kam überein, dass die Bundespräsidentin 2012 den Präsidenten der SNB und den Präsidenten des

²⁶³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012).

²⁶⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 22 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²⁶⁵ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012.

²⁶⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012).

²⁶⁷ Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 5.

²⁶⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012).

²⁶⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012).

Bankrats über das Resultat der Bundesratssitzung mündlich informiere. Im Weiteren sollte die Bundespräsidentin 2012 beim Bankrat die Fakten und Motive in Erfahrung bringen, die den Bankrat dazu veranlasst hatten, den Präsidenten der SNB zum Rücktritt aufzufordern. Gemäss Aussage der Bundeskanzlerin vor den GPK erhielt die Bundespräsidentin 2012 auch den Auftrag, eine Stellungnahme des Präsidenten der SNB zum Meinungswechsel im Bankrat einzuholen.²⁷⁰

Der Bundesrat sah vor, diese Informationen am 11. Januar 2012 anlässlich der ordentlichen Bundesratssitzung zu diskutieren. Den Aussagen der angehörten Mitglieder des Bundesrats und der Bundeskanzlerin entnahmen die GPK, dass dem Bundesrat zu diesem Zeitpunkt nicht klar war, dass der Rücktritt des SNB-Präsidenten durch den Bankrat und den SNB-Präsidenten bereits beschlossene Sache war und voraussichtlich in Kürze bekannt gegeben würde. Schliesslich beauftragte der Bundesrat den Bundesratssprecher, aufgrund der geführten Diskussion eine passive Sprachregelung zu erarbeiten und den Mitgliedern des Bundesrats zu unterbreiten.²⁷¹

Im Anschluss an die Telefonkonferenz nahm die Bundespräsidentin 2012 einerseits mit dem Präsidenten des Bankrats der SNB und andererseits mit dem Präsidenten der SNB telefonisch Kontakt auf. Sie teilte ihnen mit, dass der Bundesrat keine Stellungnahme abgeben werde, solange er die neu vorliegenden Unterlagen nicht habe prüfen und diskutieren können.²⁷² Eine Stellungnahme zu einem allfälligen Rücktritt des Präsidenten der SNB liege zu diesem Zeitpunkt nicht in der Zuständigkeit des Bundesrats;²⁷³ er werde die Situation am 11. Januar 2012 klären und danach seinen Standpunkt darlegen.²⁷⁴ Im Auftrag des Bundesrats bat sie den Präsidenten des Bankrats auch um ein Treffen mit einer Vertretung der SNB.²⁷⁵

Der Bankratspräsident führte hierzu vor der GPK aus, er habe die Bundespräsidentin 2012 anlässlich eines Telefongesprächs am Sonntagabend gebeten, dass der Bundesrat in dieser Sache vor dem Mittwoch, 11. Januar 2012, entscheiden solle: Am Montag finde die Sitzung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) statt und es müsse vorher klar sein, was Sache sei.²⁷⁶

Am Montag, 9. Januar 2012, kam die Bundespräsidentin 2012 um 8 Uhr 15 mit Vertretern des Bankrats und des Direktoriums der SNB zusammen. Sie erläuterte nochmals den Standpunkt des Bundesrats, während die Vertreter des Bankrats den Beschluss des Bankrats vom 7. Januar 2012 begründeten. Ausserdem erfuhr die Bundespräsidentin, dass die Vereinbarung für einen sofortigen Rücktritt des Präsidenten der SNB schon weitgehend ausgearbeitet sei und der Bankrat eine öffentliche Information über den Rücktritt noch vor dem Nachmittag desselben Tages anstrebe.²⁷⁷

Am 9. Januar 2012 um 14 Uhr gab der Präsident der SNB seinen sofortigen Rücktritt öffentlich bekannt.

²⁷⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 14 (Bundeskanzlerin Casanova).

²⁷¹ Bundesratsbeschluss vom 8.1.2012.

²⁷² Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 10.1.2012 / Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 29 (Bundespräsidentin 2012).

²⁷³ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012.

²⁷⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 28 (Bundespräsidentin 2012).

²⁷⁵ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012.

²⁷⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 44 (Bankratspräsident Raggenbass) und schriftliche Ergänzungen des Bankratspräsidenten an die Arbeitsgruppe SNB vom 3.5.2012 S. 22.

²⁷⁷ Vgl. die Chronologie im Anhang.

5.3.4

Beurteilung der GPK

Die Sachlage bezüglich des Sonntags, 8. Januar 2012, konnte durch die GPK nicht abschliessend geklärt werden.

Der ehemalige Präsident der SNB informierte die GPK, er habe am frühen Sonntagmorgen telefonischen Kontakt mit Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf gehabt. Kurz vor 8 Uhr habe die Bundespräsidentin 2012 ihn angerufen, um ihn über die Durchführung einer Telefonkonferenz des Bundesrats zu orientieren.²⁷⁸ Daraufhin hatte er der Bundespräsidentin 2012 um 9 Uhr 44 die neu aufgetauchten sowie weitere Dokumente auf ihren Wunsch an ihre private E-Mail-Adresse zugestellt.²⁷⁹ Kurz zuvor, um 9 Uhr 18, hatte sein Rechtsanwalt in seinem Auftrag ein Memorandum²⁸⁰ zuhanden des Bundesrats an dieselbe E-Mail-Adresse der Bundespräsidentin geschickt.²⁸¹ Im Weiteren stellte der SNB-Präsident der Bundespräsidentin um 9 Uhr 36 auf demselben Weg – und zwar im Hinblick auf die Telefonkonferenz des Bundesrats – den Entwurf seines Rücktrittsschreibens zu. In dieser E-Mail findet sich folgender Satz: «In der Beilage sende ich Ihnen den besprochenen Entwurf.»

Anlässlich des Anrufs nach der Telefonkonferenz des Bundesrats habe die Bundespräsidentin 2012 ihm, Philipp Hildebrand, gesagt, der Bundesrat wünsche, dass er mit dem Rücktritt zuwarte. Der Bundesrat habe entschieden, die Thematik am kommenden Mittwoch noch einmal aufzunehmen. Er habe daraufhin erneut seinen Willen, im Amt zu bleiben, bekräftigt, aber auch wiederholt, dass er es gegebenenfalls nicht zu einem Abwahlverfahren werde kommen lassen.²⁸² Der Präsident der SNB habe daraufhin die beiden anderen Mitglieder des Direktoriums per Telefon und SMS über die neue Situation informiert.²⁸³ Dies wird durch die Konsultationsantwort der SNB vom 21.1.2013 bestätigt: Während einer Sitzung einer Bankratsdelegation mit den Mitgliedern des Direktoriums, den Herren Jordan und Danthine sowie weiteren Vertretern der SNB zwecks Vorbereitung einer koordinierten Kommunikation hatten die beiden Direktoriumsmitglieder eine SMS des SNB-Präsidenten erhalten. Darin schrieb er, dass der Bundesrat seinen Rücktritt abgelehnt habe und er somit nicht zurücktrete. Der Bankratspräsident informierte daraufhin die Bundespräsidentin 2012 über die veränderte Sachlage.²⁸⁴

Auf die Sachverhaltsdarstellung des ehemaligen Präsidenten der SNB angesprochen, führte die Bundespräsidentin 2012 in einem Schreiben an die beiden GPK aus, sie habe gemäss ihrer Erinnerung am Samstag, 7. Januar 2012, telefonischen Kontakt mit ihm gehabt, nicht aber am Sonntagmorgen. Indessen treffe es zu, dass ihr der SNB-Präsident Unterlagen habe zukommen lassen. Sie habe diese am 8. Januar 2012 nach der Telefonkonferenz des Bundesrats auf ihrem privaten Computer in Felsberg

²⁷⁸ Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die GPK vom 26. Juni 2012.

²⁷⁹ Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die GPK vom 26. Juni 2012 inkl. E-Mail (Beilage 2).

²⁸⁰ Das Memorandum beinhaltet eine Chronologie der Ereignisse für die Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt des Auftauchens der neuen Dokumente am 5.1.2012 und der Bankratssitzung vom 7.1.2012 aus der Sicht des ehemaligen SNB-Präsidenten.

²⁸¹ Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die GPK vom 26. Juni 2012 inkl. E-Mail (Beilage 2).

²⁸² Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die GPK vom 26. Juni 2012 inkl. E-Mail (Beilage 2).

²⁸³ Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 18.1.2013.

²⁸⁴ Brief der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 21.1.2013.

gelesen.²⁸⁵ Dem Präsidenten der SNB habe sie telefonisch mitgeteilt, dass er seine Unterlagen der Bundeskanzlei zustellen solle, was er danach auch tat. Auf seine Frage, was er machen und wie er sich verhalten solle, habe sie ihm geantwortet, das sei sein Entscheid und sie könne ihm diesen nicht abnehmen.²⁸⁶

Die GPK stellen fest, dass in den verschiedenen Sachverhaltsdarstellungen bezüglich der Anzahl und Inhalte der telefonischen Kontakte der Bundespräsidentin 2012 insbesondere mit dem SNB-Präsidenten am 7. und 8. Januar 2012 wesentliche Differenzen existieren.

Einerseits erhielt die Bundespräsidentin 2012 am Tag vor der Telefonkonferenz vom Bankratspräsidenten die Information, dass der Präsident der SNB aufgrund der Empfehlung des Bankrats zurücktreten werde. Andererseits führte sie aber am selben Tag ein Telefongespräch mit dem Präsidenten der SNB, aus dem nicht klar hervorging, ob er diesen Entscheid schon getroffen hatte. Somit ist festzustellen, dass die Sachlage bezüglich des Rücktritts des SNB-Präsidenten für die Bundespräsidentin 2012 am Samstagabend wohl nicht eindeutig war. Auch lässt sich feststellen, dass der Bundesrat anlässlich seiner Telefonkonferenz vom 8. Januar 2012 die genaue Sachlage ebenfalls nicht kannte; im Protokoll der bundesrätlichen Telefonkonferenz findet sich keine Aussage zur Haltung des SNB-Präsidenten gegenüber der Rücktrittsempfehlung des Bankrats. Somit können die GPK auch grundsätzlich nachvollziehen, dass der Bundesrat davon ausging, er habe noch genügend Zeit, die Angelegenheit an seiner nächsten ordentlichen Sitzung vom Mittwoch, 11. Januar 2012, zu vertiefen.

Angesichts der Aussagen des ehemaligen SNB-Präsidenten zum Telefonanruf der Bundespräsidentin 2012 nach der Telefonkonferenz des Bundesrats am 8. Januar 2012 wird auch verständlich, warum der SNB-Präsident in seinem am Sonntagabend an den Bundesrat gerichteten Brief versicherte, dass er alles daran setzen werde, damit sich solche Vorkommnisse nicht wiederholen könnten. Aller Voraussicht nach werde er die Verwaltung seines Vermögens in fremde Hände geben.²⁸⁷

Aus Sicht der GPK gilt es Folgendes festzuhalten:

- Die Informationsgrundlage des Bundesrats war anlässlich der Telefonkonferenz vom 8. Januar 2012 für eine abschliessende Meinungsbildung ungenügend.
- Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass zentrale Informationen – nämlich die neu aufgetauchten Dokumente – dem Bundesrat noch nicht vorlagen, obwohl die Bundespräsidentin am 6. Januar 2012 Kenntnis von diesen Dokumenten genommen hatte (wiewohl sie sie Herrn Raggenbass wieder zurückgab) und deshalb um ihre Bedeutung wusste. Diese Dokumente wären für den Bundesrat wichtig gewesen und hätten deshalb für die Telefonkonferenz vorliegen müssen und können.

²⁸⁵ Gemäss dem Protokoll der Bundesratssitzung vom 8.1.2012 (Telefonkonferenz) las die Bundespräsidentin 2012 allerdings den Text der neu aufgetauchten E-Mail anlässlich der Telefonkonferenz vor.

²⁸⁶ Brief der Bundespräsidentin 2012 vom 12.11.2012 an den Präsidenten der Arbeitsgruppe SNB und deren Sekretär.

²⁸⁷ Schreiben des Präsidenten der SNB vom 8. Januar 2012, 19.30 Uhr, an den Bundesrat.

- Der Bundesrat kam wegen der ungenügenden Informationsgrundlage zum Schluss, er habe voraussichtlich noch genügend Zeit, die Dokumente und die Sachlage am Mittwoch, 11. Januar 2012, anlässlich der ordentlichen Bundesratssitzung zu vertiefen, bevor allenfalls ein Rücktritt des SNB-Präsidenten erfolgen würde.²⁸⁸

In der Beurteilung der GPK gab es allerdings ab dem Zeitpunkt, als der Bankrat dem Präsidenten der SNB den Rücktritt empfahl – also ab der Bankratssitzung vom 7. Januar 2012 – kein Zurück mehr. Ein Rücktritt des SNB-Präsidenten war ab diesem Zeitpunkt unvermeidlich geworden, hatte ihm doch der Bankrat einstimmig das Vertrauen entzogen. Mit anderen Worten: Auch wenn der Bundesrat am Sonntag, 8. Januar 2012, vollständig informiert gewesen wäre, hätte er faktisch am Rücktritt des SNB-Präsidenten nichts mehr ändern können.

Welches ist die Rolle des Bundesrats in solch einer Situation? Laut dem Nationalbankgesetz obliegt es dem Bundesrat, über eine allfällige Abberufung des SNB-Präsidenten zu entscheiden. Allerdings kann der Bundesrat dies nur auf einen entsprechenden Antrag des Bankrats hin tun.²⁸⁹ Im konkreten Fall stellte der Bankrat jedoch keinen solchen Antrag, sondern griff zum Behelf der Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten. Dabei handelt es sich um ein Instrument, das im Nationalbankgesetz nicht explizit vorgesehen ist.

Aus Sicht der GPK stellt sich die Frage, ob es in Analogie zu den geteilten Kompetenzen zwischen Bankrat und Bundesrat bei der Abberufung eines SNB-Präsidenten notwendig gewesen wäre, dass sich der Gesamtbundesrat vor der Rücktrittsempfehlung des Bankrats eine eigene Meinung zur Situation (bzw. zum Beschluss des Bankratspräsidenten und des Prüfungsausschusses, dem Bankrat eine Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten zu beantragen) hätte bilden können. Diese Feststellung zielt nicht darauf ab, die gesetzlichen Kompetenzen des Bankrats in Frage zu stellen, sondern den Bundesrat gebührend in einen Ablauf einzubeziehen, der letztlich zum gleichen Resultat wie ein formelles Abberufungsverfahren führen kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich im Weiteren die Frage, ob die gesetzliche Regelung, dass der Bundesrat über Abberufungsanträge des Bankrats entscheidet und gegen diesen Entscheid sogar ein Rechtsmittel besteht, auch solchen Situationen gerecht werden kann.

Empfehlung 7

Die GPK fordern den Bundesrat auf, zu prüfen, ob im Nationalbankgesetz eine Pflicht des Bankrats verankert werden soll, vor einer Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten oder vor einem ihn betreffenden Abberufungsantrag den Bundesrat zu konsultieren.

²⁸⁸ So führte Bundesrat Maurer vor den GPK aus: «An der Telefonkonferenz gab es dazu keine einheitliche Meinung. Sehr viele Fragen zum weiteren Vorgehen blieben offen. Mehrheitlich war der Bundesrat wohl der Meinung, dass genug Zeit vorhanden sei, um die Sache gründlich abzuklären und erst am darauffolgenden Mittwoch ...»; Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 9.

²⁸⁹ Art. 45 Abs. 1 NBG.

herangetragen Informationen an die Presse gelangen könnten.²⁹⁶ Letztere Information habe gemäss dem ehemaligen SNB-Präsidenten die Stimmung im Bankrat beeinflusst.²⁹⁷ Der Bankrat entschied am 22. Dezember 2011, dass zu kommunizieren sei, wobei der Umfang der Kommunikation zu Diskussionen Anlass gab und keine einhellige Meinung vorherrschte.²⁹⁸ Der Bankratspräsident liess sich durch den Bankrat die Kompetenz erteilen, die Kommunikation in Absprache mit dem Direktorium und mit dem Bundesrat vorzunehmen.²⁹⁹

Anlässlich der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 war die Kommunikation ein wichtiges Thema: Wie in Kapitel 5.2.1 bereits ausgeführt, schlugen die Bundespräsidentin 2011 und der Bundesratssprecher den Vertretern der SNB vor, aktiv und umfassend zu informieren,³⁰⁰ d. h. eine Medienkonferenz durchzuführen und zusätzlich eine schriftliche Kommunikation abzugeben. Gemäss den Aussagen des Bankratspräsidenten war es vor allem der Bundesratssprecher, der eine umfassende Information der Öffentlichkeit vertrat, während sich der Bundesrat dazu nicht äusserte.³⁰¹ Die SNB-Vertreter verteilten anlässlich ihrer Anhörung durch den Bundesrat den Entwurf einer Medienmitteilung der SNB und informierten den Bundesrat, dass die Veröffentlichung für 17 Uhr des gleichen Tages geplant sei.³⁰² Der Bundesrat beauftragte den Bundesratssprecher, gestützt darauf einen Medienmitteilungsentwurf des Bundesrats zu erstellen. Nach einem Unterbruch der Bundesratssitzung wurde dieser diskutiert und angepasst.³⁰³ Dem Bundesrat war klar, dass die Federführung im Bereich der Kommunikation der SNB oblag.³⁰⁴

Der Bundesrat beschloss, sich vorläufig nicht öffentlich zu den Ereignissen zu äussern, da die SNB nur im Rahmen einer kurzen Medienmitteilung orientieren wollte. Die Bundespräsidentin 2011 und der Bundesratssprecher wurden beauftragt, die Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls die vorbereitete Medienmitteilung des Bundesrats zu veröffentlichen.³⁰⁵

Gegen 13 Uhr traf die Bundespräsidentin 2011 den Präsidenten der SNB und den Präsidenten des Bankrats der SNB im Beisein des Generalsekretärs des EDA: Die Bundespräsidentin sprach dem Präsidenten der SNB im Namen des Bundesrats das Vertrauen aus und sicherte ihm weiterhin dessen Unterstützung zu. Sie führte aus, dass der Bundesrat nicht aktiv kommunizieren, sondern auf Anfrage bestätigen werde, dass er informiert wurde, falls die SNB keine Medienkonferenz durchführe.³⁰⁶ Sollten die Anschuldigungen durch die drei Anwälte an die Öffentlichkeit

²⁹⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 11 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²⁹⁷ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 14 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

²⁹⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 32 f. (Bankratspräsident Raggenbass).

²⁹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 33 (Bankratspräsident Raggenbass).

³⁰⁰ Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass), vom 5.4.2012 S. 20 (Bundespräsidentin 2011) und vom 28.3.2012 S. 15 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

³⁰¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass).

³⁰² Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 3.

³⁰³ Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 3.

³⁰⁴ Protokolle der Arbeitsgruppe vom 5.4.2012 S. 16 (Bundespräsidentin 2011), vom 27.4.2012 S. 7 (Bundesrat Maurer), vom 3.4.2012 S. 5 (Bundeskanzlerin Casanova) und vom 28.3.2012 S. 32 (Bankratspräsident Raggenbass).

³⁰⁵ Bundesratsbeschluss vom 23.12.2011.

³⁰⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 16 (Bundespräsidentin 2011).

getragen werden, würde der Bundesrat seine Unterstützung des Präsidenten der SNB mittels Medienmitteilung aktiv kommunizieren.³⁰⁷ Seitens der SNB-Vertreter wurde insbesondere dargelegt, dass bei Bedarf eine Medienkonferenz der SNB stattfinden würde.³⁰⁸

Noch am Nachmittag des 23. Dezember 2011 war der genaue Umfang der SNB-Kommunikation Gegenstand von SNB-internen Diskussionen.³⁰⁹

Nach 17 Uhr veröffentlichte die SNB ihre Medienmitteilung, die nicht mehr dem Entwurf vom Vormittag entsprach.³¹⁰ Gestützt auf den Inhalt dieser Mitteilung beschloss die Bundespräsidentin 2011 in Absprache mit dem Bundesratssprecher, die vorbereitete Stellungnahme des Bundesrats nicht zu veröffentlichen.³¹¹

Gestützt auf den Entwurf der Medienmitteilung des Bundesrats beantwortete der Bundesratssprecher am 30. und 31. Dezember 2011 mehrere Medienanfragen. Infolge weiterer Medienanfragen veröffentlichte der Bundesrat am 4. Januar 2012 eine angepasste Version der Medienmitteilung sowie den Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK.³¹²

Am 5. Januar 2012 fand die Medienkonferenz der SNB statt, an welcher der Bankratspräsident auch erwähnte, dass die Bundespräsidentin 2011 von Nationalrat Christoph Blocher über die Banktransaktionen informiert worden war.³¹³

Philipp Hildebrand führte vor den GPK aus, er habe die Bundespräsidentin telefonisch gefragt, ob sie an der Medienkonferenz den Namen des bundesrätlichen Informanten nennen dürften, was die Bundespräsidentin bejaht habe. Dieser Kontakt fand zwischen dem 23. Dezember 2011 und der Medienkonferenz vom 5. Januar 2012 statt. An den genauen Zeitpunkt konnte sich Herr Hildebrand nicht erinnern.³¹⁴ Die Bundespräsidentin 2011 antwortete auf die Frage, ob sie dem SNB-Präsidenten vor Weihnachten 2011 bestätigt habe, dass der Name von Nationalrat Christoph Blocher genannt werden dürfe, sie könne sich nicht erinnern.³¹⁵

Am 6. Januar 2012 nahm die Bundespräsidentin 2012 in der Fernsehsendung «Arena» im Sinne des Beschlusses des Bundesrats Stellung zu den Vorkommnissen.

Ab dem 7. Januar 2012 zeichnete sich eine Kommunikation der SNB zum Rücktritt ihres Präsidenten ab.³¹⁶ So lag dem Bundesrat für seine Telefonkonferenz vom 8. Januar 2012 ein Medienmitteilungsentwurf des Bundesratssprechers zum voraussichtlichen Rücktritt des SNB-Präsidenten vor. Anlässlich der Besprechung der Bundespräsidentin 2012 mit den Vertretern der SNB am Morgen des 9. Januars 2012

³⁰⁷ Diese Information stammt aus der Chronologie des Generalsekretärs des EDA vom 12.-23.12.2011. In seiner Konsultationsantwort vom 21.1.2013 bezeichnete der Bundesrat diese Information als falsch.

³⁰⁸ Chronologie des Generalsekretärs des EDA vom 12.-23.12.2011.

³⁰⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 16 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

³¹⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 6 (Bundeskanzlerin Casanova).

³¹¹ Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 4.

³¹² Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 4.

³¹³ Medienkonferenz der SNB vom 5.1.2012, Teil «Fragen und Antworten». Der Name von Nationalrat Blocher wurde in diesem Zusammenhang am 1.1.2012 in verschiedenen Medien schon genannt, vgl. die Chronologie im Anhang.

³¹⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 11 f. (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand).

³¹⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 21 (Bundespräsidentin 2011).

³¹⁶ Vgl. Kapitel 5.3.2

sagte der Bankratspräsident, dass eine Kommunikation des Rücktritts bis Mittag angestrebt und die entsprechende Medienmitteilung dem Bundesratssprecher vorher zugesandt werde.³¹⁷ Der Medienmitteilungsentwurf des Bundesrats wurde am 9. Januar 2012 überarbeitet und schliesslich veröffentlicht.³¹⁸

5.4.2 Beurteilung der GPK

Aus Sicht der GPK gilt es positiv zu würdigen, dass der Bundesrat die Federführung der SNB im Bereich der öffentlichen Kommunikation schon am 23. Dezember 2011 anerkannte. Dadurch wurde auch der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen dem Bundesrat und der SNB Rechnung getragen.

Zudem muss festgehalten werden, dass es für den Bundesrat aufgrund der bei der SNB liegenden Federführung schwierig war, die öffentliche Kommunikation vorzubereiten und durchzuführen. So war z. B. die Haltung der SNB zu ihrer öffentlichen Kommunikation zum Zeitpunkt der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 noch nicht definitiv festgelegt.³¹⁹ Auch in Bezug auf den Rücktrittszeitpunkt des SNB-Präsidenten war die Situation am Wochenende vom 7./8. Januar 2012 unklar, was die öffentliche Kommunikation des Bundesrats erschwerte.

Grundsätzlich wurde am 23. Dezember 2011 und auch im Hinblick auf den Rücktritt des SNB-Präsidenten versucht, die geplante öffentliche Kommunikation zwischen dem Bundesrat und der SNB zu koordinieren. Dies war aus Sicht der GPK sinnvoll und rechtlich möglich.

Auch wenn die Bundespräsidentin 2011 und der Bundesratssprecher dem SNB-Präsidenten und dem Bankratspräsidenten ausdrücklich empfahlen,³²⁰ aktiv und umfassend zu informieren, blieben sie mit diesem Vorgehen aus Sicht der GPK innerhalb der rechtlichen Schranken.

Eine gewisse Optimierung des Informationsflusses hätte allenfalls noch erreicht werden können, wenn auch die bundesrätlichen Medienmitteilungsentwürfe dem Bankratspräsidenten vor der Publikation zur Kenntnis gebracht worden wären.

6 Schlussfolgerungen

Die Abklärungen der GPK haben klar ergeben, dass die Federführung für die Untersuchung der Vorwürfe an den SNB-Präsidenten von Anfang an beim Aufsichtsorgan der SNB, also beim Bankrat, hätte liegen müssen, und nicht bei der Bundespräsidentin 2011 beziehungsweise beim Bundesrat.

Obwohl die politische Perspektive der Bundespräsidentin 2011 und des *Ad-hoc*-Ausschusses durchaus ihre Berechtigung hatte, entbehrten die darauf gestützten Massnahmen der Bundespräsidentin und des *Ad-hoc*-Ausschusses einer genügenden Rechtsgrundlage. Der politischen Betrachtungsweise hätte auch bei einer Federfüh-

³¹⁷ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 10.1.2012 S. 2.

³¹⁸ Chronologie der Bundeskanzlei vom 17.1.2012 S. 5.

³¹⁹ Siehe hierzu auch das Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 12 (Bundeskanzlerin Casanova).

³²⁰ Siehe hierzu auch das Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 15 (ehemaliger Generalsekretär des EDA).

zung des Bankrats Rechnung getragen werden können, indem ein angemessener Informationsaustausch zwischen der Bundespräsidentin 2011 und dem Bankrat frühzeitig hätte vereinbart werden können.

Diesen Feststellungen kommt angesichts der in der Bundesverfassung festgelegten Unabhängigkeit der SNB eine besondere Bedeutung zu. Mit dem Rechtsgutachten von Prof. Richli liegt nun eine wertvolle Klärung der Rechtslage vor und die Leitplanken für allfällige künftige Massnahmen des Bundesrats und des Bankrats im Bereich der SNB sind gesetzt. Daran wird sich auch der Bundesrat zu halten haben.

Die Feststellungen von Prof. Richli machen aber auch deutlich, dass die aktuell geltende gesetzliche Aufgabenteilung sinnvoll ist und der Unabhängigkeit der SNB gebührend Rechnung trägt.³²¹ Das Gutachten wirft die Frage der Koordination der verschiedenen Aufsichtsorgane über die SNB auf.³²² Aus Sicht der GPK muss diese Frage der Koordination noch vertieft geklärt werden. Ansonsten haben die GPK nur in Bezug auf den Behelf einer Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten einen gewissen Überprüfungsbedarf festgestellt (Empfehlung 7).

Die Befürchtung der in der ersten Phase involvierten Bundesratsmitglieder und Verwaltungsvertreter, dass bei einer Ausweitung des informierten Personenkreises eine nicht mehr verantwortbare Indiskretionsgefahr bestehen würde, erachten die GPK als bedenklich. Die GPK kommen aufgrund ihrer Abklärungen zum Schluss, dass dieser Aspekt ein wichtiger Grund war, weshalb insbesondere der Gesamtbundesrat nicht früher einbezogen wurde. Eine solche Situation ist jedoch – wie die parlamentarische Oberaufsicht in der Vergangenheit schon mehrfach betont hat³²³ – unhaltbar. Die schweizerische Landesregierung muss in der Lage sein, auch bei hochsensiblen Geschäften ihre Aufgabe rechtzeitig und gebührend wahrzunehmen sowie die Vertraulichkeit zu gewährleisten. Den GPK erscheint es zudem wichtig, dass den Mitgliedern des Bundesrats und der Bundeskanzlerin ein einfaches, schnelles und sicheres Kommunikationssystem zur Verfügung steht, das es ihnen in gewissen Situationen erlaubt, sich vertraulich auszutauschen, ohne weitere Personen in den Informationskreislauf einbeziehen zu müssen.

Empfehlung 8

Die GPK fordern den Bundesrat auf, ein besseres – d. h. einfaches, schnelles und sicheres – Kommunikationssystem zu schaffen, das in besonderen Situationen durch die Bundesratsmitglieder wie auch durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler sowie die Vize-Kanzlerinnen und -Kanzler zu verwenden ist. Die Vertraulichkeit von Telefonkonferenzen des Bundesrats ist dabei insbesondere auch in technischer Hinsicht zu gewährleisten.

³²¹ Diese Ansicht wurde durch die Bundespräsidentin 2012 anlässlich ihrer Anhörung durch die GPK ebenfalls vertreten (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 19 f.). Auch die Vorsteherin des EJPD sah keine Notwendigkeit, die bestehende Kompetenzordnung bezüglich der SNB zu ändern (Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 4.5.2012 S. 40).

³²² Vgl. Fussnote 94.

³²³ Siehe z. B. den Finanzkrisenbericht der GPK, BBl 2011 3408, und den Bericht der GPK-S vom 3.12.2010 «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen», BBl 2011 4304 f. und Empfehlung 12.

Der späte Einbezug des Gesamtbundesrats hatte zur Folge, dass dieser vor vollendete Tatsachen gestellt wurde und keine Möglichkeit erhielt, das Dossier zu steuern. Dies steht im Widerspruch zu seiner Führungsverantwortung und zur wiederholten Forderung der GPK, dass der Gesamtbundesrat diese Verantwortung effektiv wahrnehmen muss.³²⁴

Die Ereignisse im Nachgang zu den umstrittenen Banktransaktionen des SNB-Präsidenten und seiner Ehefrau hätten durchaus in eine ernsthafte Krise münden können, die auf Stufe des Bundesrats hätte gemeistert werden müssen. Auch wenn die Ereignisse letztlich nicht ein solches Ausmass angenommen haben, entsprach das Vorgehen der Bundesbehörden aus Sicht der GPK nicht den Anforderungen an ein erfolgreiches Krisenmanagement.³²⁵ Wie eines der angehörten Mitglieder des Bundesrats vor den GPK feststellte, muss das Krisenmanagement des Bundesrats noch verbessert werden;³²⁶ auch dies haben die GPK in der Vergangenheit schon mehrfach betont.³²⁷ Der vorliegende Fall zeigt, dass in diesem Bereich nach wie vor grosser Handlungsbedarf besteht.

Wie im vorliegenden Bericht schon ausgeführt wurde, stellen die GPK im Rahmen ihrer Untersuchungen teilweise immer wieder die gleichen Probleme fest. Dass schon früher identifizierte Mängel durch den Bundesrat noch nicht behoben wurden – trotz anderslautender Zusicherungen –, ist aus Sicht der GPK zu kritisieren. Den vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen zu den erwähnten Feststellungen früherer Untersuchungen werden die GPK im Rahmen der jeweiligen Nachkontrollen auf den Grund gehen. Sie gehen aber auch davon aus, dass diese Aspekte in der noch anstehenden Nachbearbeitung der Ereignisse rund um den Rücktritt des SNB-Präsidenten durch den am 11. Januar 2012 eingesetzten Bundesratsausschuss und den Gesamtbundesrat vertieft werden, und dass diese Nachbearbeitung zu entsprechenden Massnahmen führen wird, welche auch umgesetzt werden.

Eine zentrale Bedeutung kommt im vorliegenden Kontext der Corporate Governance der SNB zu. Auch wenn im konkreten Fall keine Gesetzes- bzw. Reglementsverletzungen durch den SNB-Präsidenten erfolgten, haben die Ereignisse gezeigt, dass die geltenden Vorgaben nicht zu genügen vermochten und deshalb zur Gewährleistung der Stabilität und Unabhängigkeit der SNB anzupassen waren.

Der Bankrat der SNB ist gemäss Artikel 42 des Nationalbankgesetzes insbesondere für die innere Organisation der Nationalbank zuständig. Darunter fällt im Verständnis der GPK u. a. die Festlegung der Corporate Governance. Die Organisation der SNB sowie die Kompetenzen des Bankrats in diesem Bereich sind im Organisations-

³²⁴ Siehe z. B. den Finanzkrisenbericht der GPK, BBl 2011 3413 f. (insbesondere Empfehlung 17) und den Bericht der GPK-S vom 3.12.2010 «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen», BBl 2011 4294 (Empfehlung 6).

³²⁵ Die GPK haben das Krisenmanagement des Bundesrates im Rahmen mehrerer Untersuchungen kritisiert und Empfehlungen für dessen Verbesserung an den Bundesrat gerichtet: z. B. Bericht der GPK-S vom 3.12.2010 zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (Empfehlungen 2 und 8; BBl 2011 4255 und 4296) und Finanzkrisenbericht der GPK (Empfehlungen 1 und 9; BBl 2011 3230 und 3238).

³²⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 27.4.2012 S. 13 (Bundesrat Maurer).

³²⁷ Siehe z. B. den Finanzkrisenbericht der GPK, BBl 2011 3168 ff. (insbesondere Empfehlung 1) und den Bericht der GPK-S vom 3.12.2010 «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen», BBl 2011 4215 (insbesondere Empfehlung 2).

reglement³²⁸ konkretisiert worden. Für den Erlass des Organisationsreglements ist der Bankrat zuständig;³²⁹ zu genehmigen hat das Reglement jedoch der Bundesrat.³³⁰

Gestützt auf seine Kompetenzen erliess der Bankrat am 9. März 2012 das Reglement für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung.³³¹ Darin werden seitens des Bankrats die Lehren gezogen: Das Reglement auferlegt den Mitgliedern des Direktoriums, ihren Stellvertretern sowie weiteren, vom Bankrat bezeichneten Führungspersonen weitgehende Beschränkungen bei der Verwaltung ihres Finanzvermögens. Fremdwährungsgeschäfte sind nach dem Reglement nur noch zulässig, sofern das Finanzvermögen durch einen unabhängigen Vermögensverwalter verwaltet wird. Weiterhin zulässig sind Fremdwährungsgeschäfte im Zusammenhang mit dem Kauf, dem Verkauf oder dem Halten von Nicht-Finanzvermögen wie z. B. Liegenschaften. Fremdwährungsgeschäfte ab 20 000 Franken sind gemäss einer bereits Anfang Januar 2012 eingeführten Sofortmassnahme der Compliance-Stelle der SNB zu melden und durch diese zu genehmigen. Das Reglement verpflichtet die Mitglieder der Bankleitung, dafür zu sorgen, dass sich ihnen nahestehende Personen (Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner sowie im gleichen Haushalt lebende Personen) ebenfalls an die Beschränkungen bei Finanzanlagen sowie an die Offenlegungspflichten halten.³³²

Die GPK erachten es als wichtig, dass der Aspekt der Eigengeschäfte der Direktoriumsmitglieder und ihres Umfelds sowie die diesbezügliche Rolle der SNB-Compliance in ihren Grundzügen auch im Organisationsreglement³³³ festgehalten werden – eine Verankerung auf Stufe des Nationalbankgesetzes erscheint ihnen nicht angemessen.

Prof. Richli hält einen weiteren problematischen Aspekt in seinem Rechtgutachten fest, nämlich die interpretationsbedürftige Delegation von Aufsichtskompetenzen des Bankrats an das Erweiterte Direktorium und an den Prüfungsausschuss.³³⁴ Aus Sicht der GPK muss das Organisationsreglement der SNB diesbezüglich überprüft werden, damit die SNB klare interne Aufsichtsstrukturen aufweist und dem Bankrat dabei auch das notwendige Gewicht zukommt.

Im Rahmen der Genehmigung der nächsten Revision des Organisationsreglements durch den Bundesrat ist deshalb den Aspekten der Corporate Governance der SNB besonders Rechnung zu tragen.

³²⁸ Organisationsreglement der Schweizerischen Nationalbank vom 14. Mai 2004 (SR 951.153).

³²⁹ Art. 42 Abs. 2 Bst. a NBG.

³³⁰ Dito

³³¹ Dieses Reglement ersetzte das Reglement der SNB vom 16.4.2010 über Eigengeschäfte mit Finanzinstrumenten der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums.

³³² Medienmitteilung der SNB vom 12.3.2012 (www.snb.ch/de/for/media/id/media_releases).

³³³ Das Organisationsreglement der SNB wurde letztmals im Juli 2011 revidiert.

³³⁴ Rechtsgutachten Prof. Richli, Rz. 157 ff. S. 45 f.

Empfehlung 9

Die GPK fordern den Bundesrat auf, bei der nächsten Genehmigung des Organisationsreglements der SNB darauf hinzuwirken, dass im Organisationsreglement die Pflicht zur Regelung der Eigengeschäfte durch den Bankrat und der angemessene Einbezug der Compliance-Stelle der SNB verankert werden.

Empfehlung 10

Die GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass das Organisationsreglement der SNB eine klare und angemessene Aufsichtsstruktur innerhalb der SNB festlegt.

Die GPK haben heute beschlossen, ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu veröffentlichen. Sie ersuchen den Bundesrat, bis spätestens am 29. Mai 2013 zu ihren Feststellungen und Empfehlungen im vorliegenden Bericht Stellung zu nehmen und dabei aufzuzeigen, auf welche Art und bis wann er die Empfehlungen der beiden Kommissionen umzusetzen gedenkt.

15. März 2013

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-S und der Arbeitsgruppe SNB:
Ständerat Paul Niederberger

Der Präsident der GPK-N:
Nationalrat Ruedi Lustenberger

Die Sekretärin der GPK-N/S:
Beatrice Meli Andres

Der stv. Sekretär der GPK-N/S:
Christoph Albrecht

Chronologie der Ereignisse

Zeitpunkt	Ereignis
05.12.2011	Treffen von Nationalrat Christoph Blocher mit Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey am ersten Tag der Wintersession: Nationalrat Blocher orientiert die Bundespräsidentin über den Verdacht auf private Währungstransaktionen des Präsidenten der SNB, Philipp Hildebrand. Diese Informationen erhielt Nationalrat Blocher von drei Anwälten, deren Namen er nicht nennt, da er ihnen dies zugesichert hatte. Er erwähnt gegenüber der Bundespräsidentin, dass er in entsprechende mutmasslich echte Bankunterlagen Einsicht nehmen konnte. Nationalrat Blocher kann seine Informationen an diesem Treffen nicht belegen. Die Bundespräsidentin und Nationalrat Blocher vereinbaren, das Treffen und seinen Inhalt vertraulich zu behandeln. ³³⁵
09.12.2011	Bundesratssitzung: Es erfolgt keine Information des Gesamtbundesrats über das erste Treffen der Bundespräsidentin mit Nationalrat Blocher und die dabei erhobenen Vorwürfe gegenüber dem Präsidenten der SNB.
13.12.2011	Zweites Treffen von Nationalrat Blocher mit Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey, an dem auch der Direktor des BJ (Michael Leupold), der Direktor des NDB (Markus Seiler) sowie der Generalsekretär des EDA (Roberto Balzaretto) teilnehmen. Nationalrat Blocher wiederholt seine Aussagen vom 5. Dezember 2011: Er habe die Bundespräsidentin informiert, weil der Bundesrat die zuständige Aufsichtsinstanz sei. Die Bundespräsidentin teilt ihm mit, dass sie nicht auf die Mutmassungen zu den Transaktionen des Präsidenten der SNB eintreten könne, solange er keine Beweise zur Untermauerung dieser Informationen vorbringen kann. ³³⁶ Nationalrat Blocher wird die erwähnten Anwälte kontaktieren, um eine Kopie der mutmasslich echten Bankauszüge zu erhalten, damit diese an einem nächsten Treffen auf ihre Authentizität überprüft werden können. Obwohl er zum Ausdruck bringt, dass er nicht wisse, ob diese Auszüge echt seien, scheint ihm der Verdacht auf Echtheit gross zu sein. ³³⁷ Nachdem Nationalrat Blocher das Treffen verlassen hat, wird der Direktor des BJ beauftragt, die Situation rechtlich zu analysieren (unter den Aspekten einer allfälligen Amtspflichtverletzung und eines allfälligen Vorliegens eines Straftatbestands, insbesondere bezüglich Insiderhandel) – unter der Annahme, dass die von Nationalrat Blocher gemachten Angaben zutreffend sind. Dabei sollen auch die Handlungsoptionen des Bundesrats skizziert werden. Auf dieser Grundlage soll dann die Information des Gesamtbundesrats durch einen <i>Ad-hoc</i> -Ausschuss des Bundesrats (Bundespräsidentin, Vorsteherinnen EJPD und EFD) vorbereitet werden. Dessen erste Sitzung wird auf den 15. Dezember 2011 angesetzt.

³³⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 9 (Bundespräsidentin 2011) und Brief von Nationalrat Blocher an die Arbeitsgruppe SNB vom 15. Januar 2013

³³⁶ Affaire H: Speaking Points MCR S. 1

³³⁷ Brief von Nationalrat Blocher an die Arbeitsgruppe SNB vom 15.1.2013

Zeitpunkt	Ereignis
13.12.2011	Nationalrat Blocher bestätigt der Bundespräsidentin, eine Kopie der mutmasslich echten Bankauszüge vorzeigen zu können, so dass ein weiteres Treffen für den 15. Dezember 2011 vereinbart wird.
14.12.2011	<p>Der Direktor des BJ kommt in einer Aktennotiz zum Schluss, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – private Devisengeschäfte eines Direktoriumsmitglieds der SNB, die vor oder während der Einleitung von geld- und währungspolitischen Massnahmen der SNB getätigt worden sind, keinen Straftatbestand erfüllen, und – auch keine anderen rechtlichen Verhaltenspflichten bestehen, welche solche Devisengeschäfte einschränken oder verbieten würden.³³⁸ <p>Das SNB-interne Reglement zu den Eigengeschäften der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums liegt dem Direktor des BJ zu diesem Zeitpunkt nicht vor.</p>
15.12.2011 (8 Uhr)	Drittes Treffen von Nationalrat Christoph Blocher mit Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey: Nebst den Teilnehmern des Treffens vom 13. Dezember 2011 ist diesmal auch ein Spezialist der BKP dabei, um das von Nationalrat Blocher vorgebrachte dreiseitige Dokument zu verifizieren. Es handelt sich dabei um eine qualitativ schlechte Kopie, die wie ein Bankauszug aussieht, wobei die kontoführende Bank daraus nicht ersichtlich ist. ³³⁹ Ob es tatsächlich ein Bankauszug von Philipp Hildebrand ist, kann durch den Spezialisten der BKP nicht abschliessend bestätigt werden. Der Generalsekretär des EDA schreibt Informationen zu einzelnen Währungs- und Wertschriftentransaktionen ab.
15.12.2011 (13 Uhr)	<p>Die Bundespräsidentin beruft einen <i>Ad-hoc</i>-Ausschuss des Bundesrats ein. Nebst ihr gehören ihm die Vorsteherinnen des EFD und des EJPD an. Der Ausschuss berät das Rechtsgutachten des Direktors des BJ. Die Vorsteherinnen des EJPD und des EFD werden über das Treffen mit Nationalrat Blocher vom Vormittag ins Bild gesetzt. Die Bundespräsidentin führt aus, dass die Information gemäss ihrem Informanten bei den Medien landen könnte.</p> <p>Der Ausschuss beschliesst, den Präsidenten der SNB am Nachmittag anzuhören und ihn zu bitten, einem unabhängigen Dritten wie z. B. der EFK vollständigen Zugang zu seinen Bankkonten zu gewähren. Der Direktor des BJ wird beauftragt, ein allfälliges SNB-interne Reglement zu Eigengeschäften der Direktionsmitglieder rechtlich zu analysieren. In erster Linie geht es dem <i>Ad-hoc</i>-Ausschuss darum, die Schweiz vor einem Imageverlust zu schützen.³⁴⁰</p>

³³⁸ Aktennotiz des Direktors des BJ vom 14.12.2011

³³⁹ Affaire H: Speaking Points MCR S. 1

³⁴⁰ Chronologie des Generalsekretärs des EDA vom 12.–23.12.2011, S. 3 f.

Zeitpunkt	Ereignis
15.12.2011 (18 Uhr)	<p>Der Präsident der SNB wird durch die Bundespräsidentin und die Vorsteherin des EFD mit den erhaltenen Informationen zu seinen mutmasslichen Finanztransaktionen konfrontiert (in Anwesenheit des Direktors des BJ und des Generalsekretärs des EDA). Aus Sicht des Präsidenten der SNB sind die Anschuldigungen unbegründet.³⁴¹ Allerdings vermag er sich zu erinnern, dass seine Ehefrau im Jahr 2011 eine Dollartransaktion tätigte, die er dem Leiter Recht und Dienste der SNB in seiner Funktion als General Counsel zur Kenntnis brachte. Dieser bestätigte, dass die Transaktion keine SNB-Regeln verletzt hatte.</p> <p>Der Präsident der SNB schlägt von sich aus vor, Zugang zu all seinen privaten Bankverbindungen und denjenigen seiner Familie zu gewähren, damit diese auf allfällige problematische Transaktionen untersucht werden können. Dabei müsse aber die Unabhängigkeit der SNB respektiert werden.³⁴² Auf Vorschlag der Vorsteherin des EFD und im Einverständnis mit dem Präsidenten der SNB soll der Direktor der EFK (Kurt Grüter) diese Überprüfung durchführen. Der Präsident der SNB wird den Leiter Recht und Dienste der SNB (Hans Kuhn) mit der Vorbereitung einer entsprechenden Vollmacht zuhanden des Direktors der EFK beauftragen und dem Generalsekretär des EDA das interne Reglement der SNB zu den Eigengeschäften zukommen lassen.³⁴³</p> <p>Bei der Zusammenfassung der Beschlüsse des Treffens führt die Bundespräsidentin aus, dass das Resultat der Abklärungen des Direktors der EFK an sie selbst und an die Vorsteherin des EFD gehen soll; die Vorsteherin des EJPD und der Gesamtbundesrat würden bei Bedarf informiert.³⁴⁴</p> <p>Die Bundespräsidentin erwähnt, dass der Informant gesagt habe, seine Informanten würden mit den Vorwürfen gegenüber dem Präsidenten der SNB an die Öffentlichkeit gehen, falls der Bundesrat nicht die notwendigen Massnahmen ergreife.³⁴⁵</p>
16.12.2011 (6.30 Uhr)	Der Präsident der SNB trifft den Leiter Recht und Dienste der SNB und informiert ihn über sein Treffen mit der Bundespräsidentin und der Vorsteherin des EFD vom Vortag. ³⁴⁶
16.12.2011 (7.50 Uhr)	Der Generalsekretär des EDA trifft den Leiter Recht und Dienste der SNB, welcher mit dem gewählten Vorgehen nicht einverstanden ist, immer wieder die Unabhängigkeit der SNB und den absoluten Ausnahmeharakter der Untersuchung durch den Direktor der EFK betont. Seitens des Generalsekretärs des EDA wird die Unabhängigkeit der SNB nicht bestritten. Die Untersuchung soll der Bundespräsidentin eine objektive Gesamtsicht der privaten Banktransaktionen des Präsidenten der SNB vermitteln. ³⁴⁷

³⁴¹ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁴² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 3 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand)

³⁴³ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (16.12.2011)

³⁴⁴ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁴⁵ Chronologie des Generalsekretärs des EDA, S. 4 und Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 8 (Bundespräsidentin 2011)

³⁴⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 7 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand)

³⁴⁷ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

Zeitpunkt	Ereignis
16.12.2011 (8 Uhr)	<p>Bunderratssitzung: Der Bundesrat hört den Präsidenten der SNB zur ordentlichen Jahresaussprache über die Konjunkturlage, die Herausforderungen der Geldpolitik sowie das internationale Umfeld an.³⁴⁸ Weder die Bundespräsidentin noch die anderen Mitglieder des <i>Ad-hoc</i>-Ausschusses informieren den Gesamtbundesrat über die Vorwürfe gegenüber dem Präsidenten der SNB und über die in der Folge durch die Bundespräsidentin und den <i>Ad-hoc</i>-Ausschuss ergriffenen Massnahmen.</p>
16.12.2011 (10 Uhr)	<p>Treffen des Generalsekretärs des EDA, des Direktors der EFK und des Vize-Direktors der EFK (Michel Huissoud) mit dem Leiter Recht und Dienste der SNB:</p> <p>Der Direktor der EFK erklärt die Präsenz des Vize-Direktors der EFK damit, dass in der EFK die Vorgabe gelte, nach dem Vier-Augen-Prinzip zu arbeiten. Der Leiter Recht und Dienste der SNB verweist eingangs auf die fehlende Kompetenz der EFK, die Aktivitäten der SNB bzw. der Direktoriumsmitglieder und Angestellten der SNB zu untersuchen. Angesichts der Situation sei er jedoch mit einer Mandatierung des Direktors der EFK einverstanden. Der Generalsekretär des EDA erwidert, dass der Leiter Recht und Dienste der SNB sein Einverständnis nicht zu geben habe, weil das Einverständnis des Präsidenten der SNB schon vorliege.</p> <p>Der Generalsekretär fasst die bisherige Entwicklung zusammen. Es gehe nun darum, rasch Klarheit über die tatsächliche Situation zu schaffen, um es dem Präsidenten der SNB, aber auch der Bundespräsidentin und ihren Kolleginnen zu ermöglichen, ohne Verzug auf eine allfällige Publikation der Anschuldigungen reagieren zu können.</p> <p>Die Vertreter der EFK sind damit einverstanden, dass die EFK dieses ausserordentliche Untersuchungsmandat übernimmt. Zwar sei es richtig, dass die EFK gegenüber der SNB keine Aufsichtsfunktion wahrnehme (dies falle in die Kompetenz des Bankrats der SNB), doch komme dem Bundesrat die Oberaufsicht zu.³⁴⁹ Das Mandat werde ausschliesslich durch den Direktor und den Vize-Direktor der EFK wahrgenommen. Letzterer werde im Beisein des Leiters Recht und Dienste der SNB noch am selben Tag bei den betroffenen Banken die Informationen zu den privaten Transaktionen des Präsidenten der SNB im Jahr 2011 einholen. Der Direktor der EFK führt aus, dass er das Untersuchungsmandat erarbeiten werde. Nach Rücksprache mit dem Generalsekretär des EDA und dem Leiter Recht und Dienste der SNB könne dieses dann von der Bundespräsidentin unterschrieben werden.</p> <p>Der Leiter Recht und Dienste der SNB äussert Zweifel daran, dass ein Mitglied des Bundesrats der EFK ein Untersuchungsmandat erteilen kann, das den Präsidenten der SNB betrifft. Er äussert den Wunsch, dass die SNB ebenfalls Mandatsgeberin sei. Der Generalsekretär des EDA erwidert, dass dies nicht im Interesse des Präsidenten der SNB bzw. der SNB sei.³⁵⁰</p>

³⁴⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 7 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand)

³⁴⁹ Chronologie des Generalsekretärs des EDA, S. 6 unten

³⁵⁰ Chronologie des Generalsekretärs des EDA, S. 6 f.

Zeitpunkt	Ereignis
16.12.2011 (ca. 13.30 Uhr)	Der Präsident der SNB informiert im Anschluss an eine Sitzung des Bankrats zuerst den Präsidenten und den Vize-Präsidenten des Bankrats der SNB und danach die Mitglieder des Direktoriums der SNB umfassend über die Ereignisse der letzten 24 Stunden (u. a. auch über das Mandat an den Direktor der EFK ³⁵¹). Der Leiter Recht und Dienste der SNB nimmt ebenfalls an diesem Treffen teil. ³⁵²
16.12.2011 (13.41 Uhr)	Die Bundespräsidentin unterschreibt das Untersuchungsmandat an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK, nachdem sie vorgängig von ihrem Generalsekretär über das Treffen vom Vormittag informiert wurde. ³⁵³
16.12.2011 (13.46 bis 15.54 Uhr)	Der Leiter Recht und Dienste der SNB erhebt gegenüber dem Generalsekretär des EDA Einwände gegen das Vorgehen, da die SNB – seines Wissens entgegen den Abmachungen – nebst der Bundespräsidentin nicht als Auftraggeberin aufgenommen und der Auftrag nicht nur dem Direktor der EFK und auch nicht ad personam erteilt wurde. Er untersagt die Verwendung der bereits erhaltenen Dokumente. Nach mehreren Mailwechseln mit dem Generalsekretär erklärt er schliesslich, die SNB sei mit dem Mandat einverstanden, bringt aber weiterhin das Befremden der SNB über das gewählte Vorgehen zum Ausdruck. ³⁵⁴
16.12.2011	Der Präsident der SNB nimmt aufgrund der Rückmeldung des Leiters Recht und Dienste der SNB mit der Bundespräsidentin und der Vorsteherin des EFD Rücksprache. Diese sichern ihm zu, dass der Einbezug des Vize-Direktors der EFK das «Ad-personam-Prinzip» nicht in Frage stelle. Der Präsident der SNB informiert im Anschluss den Leiter Recht und Dienste, dass er mit dem Einbezug des Vize-Direktors der EFK einverstanden sei. ³⁵⁵
16.12.2011	Der Präsident des Bankrats der SNB, Hansueli Raggenbass, ordnet seinerseits eine Prüfung der zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 15. Dezember 2011 getätigten Banktransaktion des Präsidenten der SNB durch PwC an. ³⁵⁶
17.12.2011 (10.16 Uhr)	Der Generalsekretär des EDA informiert die Bundespräsidentin während eines Telefongesprächs über den aktuellen Stand der Abklärungen. ³⁵⁷

³⁵¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 26 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁵² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB 28.3.2012 S. 8 f. (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand)

³⁵³ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (12.20 Uhr)

³⁵⁴ Mailwechsel Balzaretto/Kuhn (Beilage 9.4)

³⁵⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 7

³⁵⁶ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 25 (Bankratspräsident Raggenbass) und Prüfbericht

³⁵⁷ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

Zeitpunkt	Ereignis
18.12.2011 (19.41 Uhr)	Der Vize-Direktor der EFK informiert den Generalsekretär des EDA, dass der Bankrat der SNB PwC mit einer Untersuchung der Banktransaktionen des SNB-Präsidenten betraut habe und eine Kommunikation zwischen der EFK und PwC notwendig sei. Auch sei es unumgänglich, dass die EFK rasch mit dem Präsidenten der SNB persönlich sprechen könne. Eine entsprechende Anfrage beim Leiter Recht und Dienste der SNB sei hängig. ³⁵⁸
19.12.2011 (10.07 Uhr)	Der Präsident der SNB bringt gegenüber der Bundespräsidentin zum Ausdruck, er sei nicht begeistert darüber, dass die EFK seine Banktransaktionen überprüft und nicht der Direktor der EFK ad personam, wovon er eigentlich ausging. ³⁵⁹ Er ruft in dieser Sache auch die Vorsteherin des EFD an und betont ihr gegenüber, dass dies nicht den Abmachungen entspreche und zudem ein ernsthaftes institutionelles Problem darstelle, da die EFK gegenüber der SNB keine Kompetenz habe. Die Vorsteherin des EFD nimmt am Nachmittag mit dem Generalsekretär des EDA Kontakt auf, der auf das Vier-Augen-Prinzip verweist. Im Weiteren erinnert er daran, dass es nicht um die Wahrnehmung der Aufsicht gegenüber der SNB gehe, sondern um die Überprüfung der Banktransaktionen des Präsidenten der SNB. Der Generalsekretär des EDA orientiert die Vorsteherin des EFD, dass der Präsident des Bankrats unterdessen informiert sei und selbst eine Überprüfung der Banktransaktionen bei PwC in Auftrag gegeben habe. ³⁶⁰
19.12.2011 (17 Uhr)	Angesichts des Mandats des Bankrats der SNB an PwC wirft der Direktor der EFK die Frage auf, ob die Bundespräsidentin am Mandat der EFK festhalten wolle. Falls ja, müsse das Mandat ad personam an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK erteilt werden.
19.12.2011 (17.50 Uhr)	Die Bundespräsidentin wünscht eine unabhängige Untersuchung («avis objectif» ³⁶¹). Das Mandat an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK wird durch die Bundespräsidentin in einen <i>Ad-personam</i> -Auftrag umgewandelt.
20.12.2011 (17 Uhr)	Der Vize-Direktor der EFK trifft sich mit den Verantwortlichen von PwC. Dabei werden die Angaben zu den Konten des Präsidenten der SNB sowie die erhaltenen Bankdokumente verglichen und diskutiert. Es erfolgt auch ein Austausch zur Vorgabe der passiven Verwaltung der Konten. Die Vertreter von PwC und der Vize-Direktor der EFK sind sich einig, dass die Vorgabe des Reglements eingehalten wurde. ³⁶²

³⁵⁸ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁵⁹ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁶⁰ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (19.12.2011/16.30 Uhr)

³⁶¹ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (19.12.2011/17.50 Uhr)

³⁶² Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 9.3.2012 S. 6 f.

Zeitpunkt	Ereignis
21.12.2011 (8.30 Uhr)	Der Direktor und der Vize-Direktor der EFK geben ihren Schlussbericht zuhänden der Bundespräsidentin ab. Sie kommen darin zum Schluss, dass die untersuchten Transaktionen mit den Regeln der SNB im Einklang stehen und kein Missbrauch vertraulicher Informationen vorliegt.
21.12.2012 (13 Uhr)	<p>Sitzung des <i>Ad-hoc</i>-Ausschusses des Bundesrats (im Beisein des Generalsekretärs des EDA und des Direktors des BJ):</p> <p>Der Generalsekretär des EDA informiert, der Leiter Recht und Dienste der SNB sei der Ansicht, dass die SNB auch Auftraggeberin des Direktors und des Vize-Direktors der EFK sein müsse. Die Bundespräsidentin hält daran fest, dass sie alleinige Auftraggeberin sei. Sie wird dabei von ihren beiden Kolleginnen unterstützt.³⁶³</p> <p>Der Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK wird zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass dem Präsidenten der SNB rechtlich wohl kaum ein Vorwurf gemacht werden kann, auch wenn bezüglich der Mindesthaltung einer Transaktion von sechs Monaten die letzten Zweifel nicht ausgeräumt werden konnten. Die Mitglieder des Ausschusses stellen sich die Frage, ob das Reglement über Eigengeschäfte der SNB genügend strikt ausgestaltet ist.</p> <p>Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass die Angelegenheit politischer Natur ist. Es sei davon auszugehen, dass die drei Anwälte, welche im Besitz der Informationen zu den privaten Transaktionen des Präsidenten der SNB sind, diese Informationen früher oder später veröffentlichen werden. Dem könnte mit einer aktiven Kommunikation des Präsidenten der SNB zusammen mit dem Präsidenten des Bankrats der SNB entgegengewirkt werden. Die aktive Kommunikation in dieser Sache sei nicht Aufgabe des Bundesrats.</p> <p>Der Ausschuss beschliesst, den Bundesrat am 23. Dezember 2011 mündlich zu informieren. Bei dieser Gelegenheit wird der <i>Ad-hoc</i>-Ausschuss dem Bundesrat vorschlagen, von den bisher ergriffenen Massnahmen Kenntnis zu nehmen und eine passive Sprachregelung festzulegen. Ein entsprechender Entwurf soll durch den Generalsekretär des EDA erstellt und vorgängig mit dem Präsidenten der SNB diskutiert werden.³⁶⁴</p>
21.12.2011	Die SNB erhält den Bericht von PwC. Die Revisionsfirma stellt darin keine Verstösse des Präsidenten der SNB gegen das interne Reglement über Eigengeschäfte der SNB fest.
21.12.2011 (Nachmittag)	Die Bundespräsidentin bittet die Bundeskanzlerin, den Bundesrat für den 23. Dezember 2011 zu einer Sitzung einzuladen – ohne Angabe des zu traktandierenden Themas. ³⁶⁵

³⁶³ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (21.12. 2011/13 Uhr)

³⁶⁴ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (S. 10)

³⁶⁵ Chronologie der Bundeskanzlei

Zeitpunkt	Ereignis
21.12.2011 (17.10 Uhr)	<p>Treffen der Bundespräsidentin, der Vorsteherin des EJPD, des Direktors des BJ, des Generalsekretärs des EDA, des Präsidenten der SNB und des Vize-Präsidenten der SNB (Thomas Jordan): Information über das Resultat des Berichts des Direktors und des Vize-Direktors der EFK, den alle Anwesenden erhalten haben. Eine aktive Kommunikation durch den Präsidenten der SNB wird erörtert, wobei die Angemessenheit dieser Massnahme für den Präsidenten der SNB ohne Information über die Quelle der Anschuldigungen schwer zu beurteilen ist. Die Bundespräsidentin empfiehlt, aktiv zu kommunizieren, bevor eine Indiskretion erfolgt.³⁶⁶ Sie kündigt auch an, dass der Gesamtbundesrat am 23. Dezember 2011 mündlich – also ohne Abgabe von Unterlagen – informiert wird.</p> <p>Die Vorsteherin des EJPD weist darauf hin, dass angesichts der nun erfolgten rechtlichen Klärung der Banktransaktionen ein politisches und ethisches Problem verbleibe. Sollten die Anschuldigungen gegen den Präsidenten der SNB publik werden, so werde es nicht möglich sein, einfach auf den privaten Charakter der Transaktionen zu verweisen und rein rechtlich zu argumentieren. Deshalb empfehle sich eine proaktive Kommunikation des Präsidenten der SNB.</p> <p>Der Präsident der SNB erläutert, dass das Direktorium der SNB eine passive Sprachregelung erarbeitet habe, und erinnert daran, dass die SNB für diese Angelegenheit – auch für die Kommunikation – zuständig sei.</p> <p>Die Bundespräsidentin sagt, sie werde mit ihren Kolleginnen prüfen, ob der Präsident der SNB über die Identität des Informanten orientiert werden soll. Der Präsident der SNB beschliesst, die anzuwendende Kommunikationsstrategie mit den Mitgliedern des Direktoriums der SNB zu diskutieren.</p> <p>Der Präsident der SNB soll nach der Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 über die passive Sprachregelung des Bundesrats informiert werden.³⁶⁷</p>
22.12.2011 (11.05 Uhr)	<p>Die Bundespräsidentin informiert den Präsidenten der SNB telefonisch, dass ihr Nationalrat Blocher die Informationen zu seinen Finanztransaktionen zugetragen habe. Sie informiert ihn auch über die verschiedenen Treffen mit Nationalrat Blocher und die kurze Einsichtnahme insbesondere durch einen Experten der BKP in die Kopie des von Nationalrat Blocher am 15. Dezember 2011 vorgebrachten Dokuments, dessen Echtheit nicht abschliessend habe verifiziert werden können.³⁶⁸ Die Bundespräsidentin weist darauf hin, dass Nationalrat Blocher ziemlich direkt davor gewarnt habe, dass die Informationen an die Weltwoche gelangen würden, falls nichts passiere.³⁶⁹</p> <p>Der Präsident der SNB orientiert die Bundespräsidentin bei dieser Gelegenheit, dass der Bankrat an diesem Tag um 20 Uhr zusammenkommen wird. Anlässlich dieser Sitzung soll der Bankrat über die Ereignisse informiert werden und das weitere Vorgehen der SNB bestimmen. Der Präsident der SNB äussert den Wunsch, zusammen mit dem Präsidenten des Bankrats der SNB durch den Gesamtbundesrat angehört zu werden. Die Bundespräsidentin regt eine proaktive Kommunikation an, wobei</p>

³⁶⁶ Chronologie des Generalsekretärs des EDA (S. 10 unten)

³⁶⁷ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁶⁸ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁶⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 11 (ehemaliger SNB-Präsident Hildebrand)

Zeitpunkt	Ereignis
	wahrscheinlich auch zu erwähnen wäre, dass das Reglement über Eigengeschäfte der SNB überprüft wird. Für den Präsidenten der SNB ist eine solche Kommunikation denkbar, falls der Bundesrat bereit ist, ihn weiterhin zu unterstützen. In der Folge informiert der Präsident der SNB den Präsidenten des Bankrats über die Identität des Informanten. ³⁷⁰
22.12.2011 (11.30/11.40 Uhr)	Die Bundespräsidentin informiert zuerst die Vorsteherin des EFD und dann die Vorsteherin des EJPD telefonisch über das Gespräch mit dem Präsidenten der SNB. Sie teilt ihnen auch mit, dass sie den Präsidenten der SNB sowie den Präsidenten des Bankrats der SNB für die Bundesratssitzung vom 23. Dezember 2011 eingeladen habe.
22.12.2011 (2. Tageshälfte)	Es erfolgen diverse telefonische Kontakte zwischen dem Generalsekretär des EDA und dem Vize-Präsidenten der SNB über die Information des Bundesrats und die dem Bundesrat vorzuschlagende Sprachregelung. Der Generalsekretär des EDA orientiert dabei auch über die Auffassung der Bundespräsidentin und der Vorsteherin des EJPD, dass der Präsident der SNB eine aktive Kommunikation ins Auge fassen und dabei zwar keine rechtliche, jedoch eine moralische Verantwortung übernehmen sollte. ³⁷¹
22.12.2011 (20 Uhr)	Sitzung des Bankrats der SNB. ³⁷²
22.12.2011 (nach 20 Uhr)	Der Bankratspräsident informiert die Bundespräsidentin telefonisch über die Sitzung des Bankrats. ³⁷³
23.12.2011 (06.22 Uhr)	Der Vize-Präsident der SNB informiert den Generalsekretär des EDA, dass der Bankrat am Vorabend beschlossen habe, am 23. Dezember 2011 um 17 Uhr öffentlich Stellung zu nehmen. Dabei werde der Präsident der SNB auch zugeben, dass gewisse Banktransaktionen nicht ideal gewesen seien. Der Präsident der SNB wünsche, die Vorgehensstrategie anlässlich der Aussprache mit dem Bundesrat zu finalisieren. ³⁷⁴
23.12.2011 (8.00 bis 12.30 Uhr mit Unterbrüchen)	Bundesratssitzung: Der Bundesrat wird von 8 Uhr bis 8.20 Uhr ³⁷⁵ durch die Bundespräsidentin über ihre Treffen mit Nationalrat Blocher, über die daraufhin ergriffenen Massnahmen und über die Einberufung des <i>Ad-hoc</i> -Ausschusses informiert. An Unterlagen liegt ausschliesslich der Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK vor. Die <i>Speaking note</i> der Bundespräsidentin 2011 kann nach der Sitzung bei der Bundeskanzlei eingesehen werden. ³⁷⁶

³⁷⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 31 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁷¹ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁷² U. a. Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 25 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁷³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 (alt Bundespräsidentin Calmy-Rey) S. 14

³⁷⁴ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁷⁵ Chronologie der Bundeskanzlei

³⁷⁶ Bundesratsbeschluss vom 23.12.2011

Zeitpunkt	Ereignis
	<p>Von 8.20 Uhr bis 9.20 Uhr³⁷⁷ hört der Bundesrat den Präsidenten des Bankrats der SNB und den Präsidenten des Direktoriums der SNB gemeinsam an. Der Präsident des Bankrats orientiert den Bundesrat über den Untersuchungsbericht von PwC und über die Schlussfolgerungen des Bankrats³⁷⁸ (der Bericht wird dem Bundesrat verteilt³⁷⁹). Gestützt auf diesen Bericht habe der Bankrat dem Präsidenten der SNB einstimmig das Vertrauen ausgesprochen.³⁸⁰ Er informiert den Bundesrat auch über die geplante Veröffentlichung einer Medienmitteilung um 17 Uhr. Der entsprechende Entwurf wird verteilt.</p> <p>Der Präsident der SNB erläutert seine Vermögensverhältnisse und die in Frage stehenden Transaktionen.³⁸¹ Die durch die SNB zu verfolgende Kommunikationsstrategie wird ebenfalls diskutiert. Die Bundespräsidentin sowie der Vize-Kanzler und Bundessratsprecher schlagen den Vertretern der SNB vor, aktiv und umfassend zu informieren³⁸², d. h. eine Medienkonferenz durchzuführen und zusätzlich eine schriftliche Kommunikation abzugeben. Nach einer Diskussion von 20 Minuten (u. a. über die möglichen Entwicklungen der Situation) entscheidet der Bundesrat, die Sitzung zu unterbrechen, um andere Geschäfte zu erörtern (Departementsübergabe EDI und EDA).³⁸³ Der Sitzungsteil, an dem die beiden Vertreter der SNB teilnehmen, wird nicht protokolliert.</p> <p>Um 11.30 Uhr nimmt der Bundesrat das Thema wieder auf und diskutiert den vom Bundessratsprecher vorbereiteten Entwurf einer Medienmitteilung des Bundesrats, die seitens des Bundesrats zu verfolgende Kommunikationsstrategie sowie die mögliche Entwicklung der Angelegenheit. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Medienmitteilung spricht der Bundesrat dem Präsidenten der SNB sein Vertrauen aus.³⁸⁴ Er beschliesst, zum jetzigen Zeitpunkt nicht aktiv zu kommunizieren, sondern delegiert den Publikationsentscheid an die Bundespräsidentin (in Absprache mit dem Bundessratsprecher) in Abhängigkeit der weiteren Entwicklung der Angelegenheit.³⁸⁵ Die Sitzung endet um 12.30 Uhr.³⁸⁶</p>
23.12.2011 (12.55 Uhr)	<p>Treffen der Bundespräsidentin mit dem Präsidenten der SNB und dem Präsidenten des Bankrats der SNB im Beisein des Generalsekretärs des EDA: Die Bundespräsidentin spricht dem Präsidenten der SNB im Namen des Bundesrats das Vertrauen aus und sichert ihm weiterhin dessen Unterstützung zu. Sie führt aus, dass der Bundesrat nicht aktiv kommunizieren, sondern auf Anfrage bestätigen werde, dass er informiert wurde, falls die SNB keine Medienkonferenz durchführe. Sollten die Anschuldigungen durch die drei Anwälte an die Öffentlichkeit getragen werden, würde der Bundesrat seine Unterstützung des Präsidenten der SNB mittels Medienmitteilung aktiv kommunizieren.</p>

³⁷⁷ Chronologie der Bundeskanzlei

³⁷⁸ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 24 (Bundespräsidentin 2012)

³⁷⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁸⁰ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁸¹ Chronologie der Bundeskanzlei

³⁸² Protokolle der Arbeitsgruppe SNB vom 5.4.2012 S. 20 (Bundespräsidentin 2011) und vom 28.3.2012 S. 30 (Bankratspräsident Raggenbass)

³⁸³ Chronologie der Bundeskanzlei

³⁸⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 6 (Bundeskanzlerin Casanova)

³⁸⁵ Bundesratsbeschluss vom 23.12.2011

³⁸⁶ Chronologie der Bundeskanzlei

Zeitpunkt	Ereignis
	Der Präsident der SNB will mit der Veröffentlichung der Medienmitteilung der SNB den Urhebern der Anschuldigungen sowie Nationalrat Blocher die Möglichkeit geben, festzustellen, dass die SNB korrekt auf die Anschuldigungen reagiert hat. Sollte die Angelegenheit mit der Veröffentlichung der Medienmitteilung der SNB nicht erledigt sein, wäre eine Medienkonferenz des Präsidenten der SNB anzustreben (gestützt durch die erwähnte Medienmitteilung des Bundesrats). ³⁸⁷
23.12.2011 (nach 17 Uhr)	Der Bankrat der SNB veröffentlicht eine Medienmitteilung und schreibt darin, dass sich die Gerüchte gegen den Präsidenten des Direktoriums der SNB als haltlos erwiesen hätten. Die Banktransaktionen des SNB-Präsidenten und seiner Familie im Jahr 2011 seien durch PwC sowie den Direktor der EFK und seinen Stellvertreter überprüft worden und es lägen keine unzulässigen Transaktionen und kein Missbrauch von privilegierten Informationen vor. Die Untersuchung durch den Bankrat der SNB gelte als abgeschlossen.
23.12.2011 (nach Erscheinen der Medienmitteilung der SNB)	Gestützt auf die Medienmitteilung des Bankrats der SNB beschliesst die Bundespräsidentin in Absprache mit dem Bundesratsprecher, die vorbereitete Stellungnahme des Bundesrats nicht zu veröffentlichen. ³⁸⁸
24.12.2011	Der «Blick» thematisiert die Medienmitteilung der SNB. Damit taucht die Angelegenheit erstmals in der Presse auf.
01.01.2012	Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf übernimmt die Funktion der Bundespräsidentin.
01.01.2012	Die Angelegenheit bildet die Schlagzeilen der «NZZ am Sonntag» und der «Sonntagszeitung». Beide Zeitungen berichten, dass Nationalrat Blocher die gestohlenen Bankdaten der Bundespräsidentin 2011 zugestellt habe. Der Bundesratsprecher bestätigt, dass die Bundespräsidentin 2011 im Dezember 2011 Informationen zu den Banktransaktionen des Präsidenten der SNB erhalten habe.
04.01.2012	Medienmitteilung des Bundesrats: Infolge mehrerer Medienanfragen veröffentlicht der Bundesratsprecher nach Rücksprache mit der Bundespräsidentin eine adaptierte Fassung der Medienmitteilung vom 23. Dezember 2011. ³⁸⁹ Der Bundesrat informiert darin in allgemeiner Form über die von der Bundespräsidentin 2011, vom <i>Ad-hoc</i> -Ausschuss des Bundesrats und von ihm ergriffenen Massnahmen und bestätigt, dass er dem Präsidenten der SNB sein Vertrauen ausgesprochen habe. Gleichzeitig mit der Medienmitteilung wird der Prüfbericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK veröffentlicht.

³⁸⁷ Chronologie des Generalsekretärs des EDA

³⁸⁸ Chronologie der Bundeskanzlei

³⁸⁹ Chronologie der Bundeskanzlei

Zeitpunkt	Ereignis
04.01.2012	Medienmitteilung der SNB: Die SNB veröffentlicht das interne Reglement über Eigenschaften der Direktionsmitglieder vom 16. April 2010 sowie den PwC-Bericht vom 21. Dezember 2011.
05.01.2012	Der Kundenberater der Bank Sarasin, Felix Scheuber, leitet einen von August 2011 stammenden E-Mail-Verkehr zwischen ihm, Frau Hildebrand und dem SNB-Präsidenten dem Anwalt des Präsidenten der SNB weiter.
05.01.2012 (vor 16 Uhr)	Der Anwalt des Präsidenten der SNB informiert die SNB über den neu aufgetauchten E-Mail-Wechsel. Inwieweit der genaue Wortlaut dieses Dokuments dem Leiter Recht und Dienste bzw. dem Bankratspräsidenten zu diesem Zeitpunkt bekannt war, blieb im Rahmen der Untersuchung der GPK unklar. ³⁹⁰
05.01.2012 (16 Uhr)	Medienkonferenz des Präsidenten der SNB mit dem Präsidenten des Bankrats: Der Präsident der SNB erläutert die Ereignisse und die daraufhin ergriffenen Massnahmen. Er spricht auch über die in den Prüfberichten von PwC sowie des Direktors und des Vize-Direktors der EFK speziell erwähnten Banktransaktionen. Der Präsident der SNB sagt: «Die grosse Transaktion hat meine Frau, die für meine Konten stets eine Vollmacht hatte, am 15. August 2011 um 13.20 Uhr ohne mein Wissen mit E-Mail an unseren Kundenberater bei der Bank Sarasin in Auftrag gegeben.» Er räumt allerdings ein, einen Fehler begangen zu haben.
05.01.2012 (18.30 Uhr)	Treffen des Präsidenten des Bankrats der SNB, eines Mitglieds des Direktoriums (Jean-Pierre Danthine), des Leiters Recht und Dienste der SNB, des Präsidenten der SNB und seines Rechtsvertreters. Der Präsident der SNB kann sich nicht an diese E-Mail erinnern. Im Anschluss an das Treffen gibt der Präsident des Bankrats den Auftrag, herauszufinden, ob diese E-Mail tatsächlich bei der SNB eingegangen ist, um ausschliessen zu können, dass die E-Mail nicht echt ist oder manipuliert wurde. ³⁹¹
06.01.2012 (Vormittag)	Auf Nachfrage des SNB-Präsidenten nach weiteren, allfällig relevanten Dokumenten übermittelt der Bankkundenberater dem Anwalt des SNB-Präsidenten am 6. Januar 2012 noch ein weiteres – bis anhin unbekanntes – Dokument (<i>Visiting Report</i> : Bericht des Kundenberaters zu seinen Kontakten mit dem Nationalbankpräsidenten und seiner Ehefrau vom 15. August 2011). Dieser Bericht wird durch den Anwalt des SNB-Präsidenten in dessen Auftrag dem Bankratspräsidenten weitergeleitet. ³⁹²
06.01.2012	Der Präsident des Bankrats der SNB beruft eine Sitzung des Bankrats für den 7. Januar 2012 ein. ³⁹³

³⁹⁰ Die Arbeitsgruppe SNB erhielt hierzu von den konsultierten Personen unterschiedliche Angaben.

³⁹¹ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

³⁹² Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 18.1.2013

³⁹³ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

Zeitpunkt	Ereignis
06.01.2012 (12 Uhr)	Die E-Mail wird auf dem Server der SNB gefunden. Die Echtheit der E-Mail ist somit bestätigt. ³⁹⁴
06.01.2012 (14.15 Uhr)	Der Prüfungsausschuss der SNB tagt in Anwesenheit des Bankratspräsidenten. Er gelangt nach eingehender Diskussion und nach Anhörung des Präsidenten der SNB sowie der weiteren Mitglieder des Direktoriums der SNB einstimmig zum Schluss, dass aufgrund dieser neuen Unterlagen die Glaubwürdigkeit des Präsidenten der SNB derart in Frage gestellt sei, dass ihm der Rücktritt empfohlen werden müsse. ³⁹⁵
06.01.2012 (16.45 Uhr)	<p>Der Präsident des Bankrats, der Präsident der SNB und sein Rechtsvertreter informieren die Bundespräsidentin in einem Hotel am Flughafen Zürich, dass eine E-Mail und ein <i>Visiting Report</i> des Kundenberaters der Familie Hildebrand bei der Bank Sarasin zum Vorschein gekommen sei.³⁹⁶ Die Bundespräsidentin erhält kurz vor der Einfahrt des Zugs am Flughafen die Dokumente inkl. Begleitkommentar des Rechtsvertreters des Präsidenten der SNB. Der Präsident des Bankrats informiert sie auf dem Weg ins Hotel, dass er und der Prüfungsausschuss der SNB einstimmig der Auffassung sind, dem Präsidenten der SNB nahezulegen, zurückzutreten. Der Bankrat werde am 7. Januar 2012 dazu tagen.³⁹⁷</p> <p>Die Bundespräsidentin nimmt Einsicht in die Dokumente. Der Präsident der SNB und sein Rechtsvertreter sind der Ansicht, dass sich an der Ausgangslage nichts geändert habe. Der Präsident des Bankrats informiert in Anwesenheit des Präsidenten der SNB und seines Rechtsvertreters, dass aus seiner und der Sicht des Prüfungsausschusses dem Präsidenten der SNB zu empfehlen sei, zurückzutreten.</p> <p>Die Bundespräsidentin verlässt um ca. 17.15 Uhr die Sitzung, da sie in der Fernsehsendung «Arena» auftritt. Sie gibt die Dokumente am Ende des Treffens dem Präsidenten des Bankrats der SNB zurück.³⁹⁸</p>
06.01.2012	Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf bekräftigt in der Sendung «Arena» ihr Vertrauen in Philipp Hildebrand; sie verurteilt die begangene Verletzung des Bankgeheimnisses und wünscht eine vertiefte Untersuchung.
07.01.2012 (10.15 bis 18 Uhr)	Sitzung des Bankrats der SNB; Anhörung des Präsidenten der SNB durch den Bankrat der SNB vor dem Hintergrund der E-Mails vom 15. und 16. August 2011: Nach eingehender Diskussion gelangt der Bankrat auf Antrag seines Prüfungsausschusses ³⁹⁹ einstimmig zum Schluss, dass dem Präsidenten der SNB aufgrund der Glaubwürdigkeitsproblematik zu empfehlen sei, seinen Rücktritt einzureichen. Der Bankrat ist nach wie vor der Ansicht, dass keine Verletzung des einschlägigen Reglements der SNB

³⁹⁴ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

³⁹⁵ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

³⁹⁶ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

³⁹⁷ Brief der Bundespräsidentin 2012 an den Bankratspräsidenten vom 16.1.2012

³⁹⁸ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

³⁹⁹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 35 (Bankratspräsident Raggenbass)

Zeitpunkt	Ereignis
	<p>vorliegt. Gemäss der Konsultationsantwort der SNB vom 21.1.2013 nimmt der Präsident der SNB den Entscheid des Bankrats zur Kenntnis und erklärt sich in Anbetracht der genannten Glaubwürdigkeitsproblematik bereit, per sofort zurückzutreten.</p> <p>Der Bankrat der SNB beauftragt eine Delegation (Bankratspräsident, Vize-Präsident des Bankrats, Präsident des Prüfungsausschusses), mit dem Präsidenten der SNB Abgangsverhandlungen zu führen.⁴⁰⁰</p> <p>Sollte der Präsident der SNB bis zur Sitzung der WAK vom 9. Januar 2012 nicht zurücktreten, würde der Bankrat seine Beurteilung der Sachlage bis dahin öffentlich kundtun [Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012; abweichende Sachverhaltsdarstellung zur genannten Konsultationsantwort der SNB vom 21.1.2013].</p>
07.01.2012	<p>Der Präsident des Bankrats der SNB informiert die Bundespräsidentin telefonisch über die Entscheide des Bankrats, insbesondere über die Rücktrittsempfehlung.⁴⁰¹ Die Bundespräsidentin weist den Präsidenten des Bankrats darauf hin, dass der Bundesrat über eine allfällige Abberufung des Präsidenten der SNB nur auf Antrag entscheiden kann und ihm ansonsten keine Handlungskompetenz zukommt.⁴⁰²</p> <p>Am Schluss der Bankratssitzung kontaktiert der Präsident des Bankrats (in Anwesenheit aller Direktoriumsmitglieder) erneut die Bundespräsidentin, um ihr mitzuteilen, dass es – entgegen der ersten Absicht – sinnvoller sei, erst am 9. Januar 2012 öffentlich zu kommunizieren, da der Präsident der SNB am Wochenende noch an einem Treffen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) teilnehme.⁴⁰³</p>
07.01.2012	<p>Der Präsident der SNB kontaktiert die Bundespräsidentin per Telefon und informiert sie über die Rücktrittsempfehlung des Bankrats. Die Bundespräsidentin teilt ihm mit, dass der Entscheid bei ihm liege.⁴⁰⁴</p>
07.01.2012	<p>Die Bundespräsidentin beruft für Sonntag, den 8. Januar 2012, um 10 Uhr eine ausserordentliche Bundesratssitzung ein (Telefonkonferenz).⁴⁰⁵</p>
07.01.2012	<p>Medienmitteilung des Bankrats der SNB: Die SNB kündigt an, dass das interne Reglement über Eigengeschäfte revidiert werde. Bis zum Vorliegen des neuen Reglements sollen alle Devisentransaktionen, die 20 000 Franken übersteigen, vom Compliance-Chef der SNB genehmigt werden. Zudem sollen sämtliche zwischen Anfang 2009 und Ende 2011 erfolgten Banktransaktionen der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums überprüft werden.</p>

⁴⁰⁰ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

⁴⁰¹ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012/Protokoll der AG SNB vom 3.4.2012 S. 25 (Bundespräsidentin 2012)

⁴⁰² Brief der Bundespräsidentin an den Bankratspräsidenten vom 16.1.2012/Protokoll der AG SNB vom 3.4.2012 S. 25 (Bundespräsidentin 2012)

⁴⁰³ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 28.3.2012 S. 34 (Bankratspräsident Raggenbass)

⁴⁰⁴ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 26 (Bundespräsidentin 2012)

⁴⁰⁵ Chronologie der Bundeskanzlei

Zeitpunkt	Ereignis
08.01.2012 (ganzer Tag)	Die Bankratsdelegation berät die zu verfolgende Kommunikationsstrategie. ⁴⁰⁶ Der Präsident der SNB weilt gleichzeitig an einer Sitzung der BIZ in Basel.
08.01.2012 (9.18 bis 9.44 Uhr)	Der Präsident der SNB lässt der Bundespräsidentin verschiedene Dokumente auf ihre private E-Mail-Adresse zukommen (neu aufgetauchte E-Mails und <i>Visiting Report</i> , ein Memorandum zuhanden des Bundesrats [Chronologie der Ereignisse zwischen dem 5.1. und dem 7.1.2012 aus Sicht des SNB-Präsidenten] sowie ein Entwurf seines Rücktrittsschreibens). ⁴⁰⁷
08.01.2012 (10.00 bis 10.50 Uhr)	<p>Bundesratssitzung (Telefonkonferenz): Die Bundespräsidentin setzt die übrigen Mitglieder des Bundesrats über die vom Präsidenten des Bankrats der SNB am Vortag erhaltenen Informationen in Kenntnis, insbesondere über die am 5. Januar 2012 aufgetauchte E-Mail und den <i>Visiting Report</i> des Kundenberaters der Bank Sarasin.⁴⁰⁸ Die Mitglieder des Bundesrats haben vom Bundesratssprecher vor der Telefonkonferenz den Entwurf einer Medienmitteilung mit dem Titel «Stellungnahme des Bundesrats zum Rücktritt des Präsidenten des Direktoriums der SNB» erhalten.⁴⁰⁹</p> <p>Der Bundesrat beschliesst, dass die Bundespräsidentin den Präsidenten der SNB und den Präsidenten des Bankrats über das Resultat der Bundesratssitzung mündlich informiert. Im Weiteren soll die Bundespräsidentin beim Bankrat die Fakten und Motive in Erfahrung bringen, die den Bankrat dazu veranlasst haben, den Präsidenten der SNB zum Rücktritt aufzufordern. Die erhaltenen Informationen sind am 11. Januar 2012 anlässlich der ordentlichen Bundesratssitzung zu diskutieren. Schliesslich wird der Bundesratssprecher beauftragt, aufgrund der geführten Diskussion eine passive Sprachregelung zu erarbeiten und den Mitgliedern des Bundesrats zu unterbreiten.⁴¹⁰</p>
08.01.2012	<p>Im Anschluss an die Bundesratssitzung informiert die Bundespräsidentin im Auftrag des Bundesrats einerseits den Präsidenten des Bankrats der SNB und andererseits den Präsidenten der SNB telefonisch. Der Bundesrat werde keine Stellungnahme abgeben, solange er die neu vorliegenden Unterlagen nicht habe prüfen und diskutieren können.⁴¹¹ Eine Stellungnahme des Bundesrats zu einem allfälligen Rücktritt des Präsidenten der SNB liege zu diesem Zeitpunkt nicht in der Zuständigkeit des Bundesrats.⁴¹²</p> <p>Ebenfalls im Auftrag des Bundesrats bittet sie den Präsidenten des Bankrats um ein Treffen mit einer Vertretung der SNB.⁴¹³</p>

⁴⁰⁶ Brief der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 21.1.2013

⁴⁰⁷ Brief des ehemaligen SNB-Präsidenten an die Arbeitsgruppe SNB vom 26.6.2012.

⁴⁰⁸ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

⁴⁰⁹ Chronologie der Bundeskanzlei

⁴¹⁰ Bundesratsbeschluss vom 8.1.2012

⁴¹¹ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 10.1.2012 / Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 29 (Bundespräsidentin 2012)

⁴¹² Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

⁴¹³ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

Zeitpunkt	Ereignis
	Gemäss dem ehemaligen Präsidenten der SNB teilt ihm die Bundespräsidentin 2012 nach der Telefonkonferenz des Bundesrats in dessen Namen mit, er solle mit dem Rücktritt zuwarten, da der Bundesrat die ganze Angelegenheit noch prüfen wolle. ⁴¹⁴ Gemäss der Bundespräsidentin 2012 informiert sie den SNB-Präsidenten telefonisch, der Bundesrat werde die Situation am 11. Januar 2012 klären und eine Stellungnahme abgeben. ⁴¹⁵
08.01.2012 (ca. Mittagszeit – anfangs Nachmittag)	Die Direktoriumsmitglieder Thomas Jordan und Jean-Pierre Danthine erhalten eine SMS des SNB-Präsidenten, worin er ausführt, dass der Bundesrat seinen Rücktritt abgelehnt habe und er somit nicht zurücktrete. ⁴¹⁶
08.01.2012 (Abend)	Der Bundesratssprecher erhält vom Präsidenten der SNB per E-Mail diverse Dokumente im Zusammenhang mit der Devisentransaktion vom 15. August 2011 sowie ein persönliches Schreiben des Präsidenten der SNB an den Bundesrat. ⁴¹⁷ Er leitet diese am Montagmorgen an die Bundespräsidentin weiter. ⁴¹⁸ Im Schreiben an den Bundesrat führt der Präsident der SNB u. a. aus, dass er von dieser umstrittenen Transaktion vom 15. August 2011 keine Kenntnis hatte. Es seien aber rund um die Transaktionen Fehler gemacht worden. Nach seiner Auffassung ändern die nun vollständig vorliegenden Dokumente nichts an der Schlussfolgerung, dass er von der Transaktion erst im Nachhinein erfahren und diese unverzüglich der Compliance-Stelle der SNB gemeldet habe. Der Präsident der SNB verpflichtet sich in seinem Schreiben, dass sich solche Vorkommnisse in Zukunft nicht wiederholen werden. Er werde aller Voraussicht nach die Verwaltung seines Vermögens an Dritte auslagern. Er stellt darin ebenfalls in Aussicht, so bald als möglich alle Banktransaktionen seiner Familie seit Juli 2003 der EFK (ad personam) oder einer vom Bundesrat designierten externen Revisionsstelle offenzulegen. ⁴¹⁹
09.01.2012 (früher Morgen bis 14 Uhr)	Der Bankratspräsident und der Präsident des Prüfungsausschusses der SNB, Fritz Studer, verhandeln mit dem Rechtsvertreter des SNB-Präsidenten über die Rücktrittsmodalitäten. ⁴²⁰
09.01.2012 (8.15 bis ca. 9.15 Uhr) ⁴²¹	Die Bundespräsidentin trifft Vertreter des Bankrats und der Direktion der SNB (Hansueli Raggenbass, Präsident des Bankrats; Jean Studer, Vize-Präsident des Bankrats; Thomas Jordan, Vize-Präsident des Direktoriums; Jean-Pierre Danthine, Mitglied des Direktoriums). Die Bundespräsidentin stellt zu Beginn des Treffens fest, dass der Bundesrat zum jetzigen Zeitpunkt zu einer

⁴¹⁴ Brief des ehemaligen Präsidenten der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 18.1.2013

⁴¹⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 28 (Bundespräsidentin 2012)

⁴¹⁶ Brief der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 21.1.2013 und Brief des ehemaligen SNB-Präsidenten an die Arbeitsgruppe SNB vom 18.1.2013

⁴¹⁷ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

⁴¹⁸ Chronologie der Bundeskanzlei

⁴¹⁹ Schreiben des Präsidenten des Direktoriums der SNB vom 8.1.2012 (19.30 Uhr)

⁴²⁰ Brief der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 21.1.2013

⁴²¹ Protokoll der Arbeitsgruppe SNB vom 3.4.2012 S. 29 (Bundespräsidentin 2012)

Zeitpunkt	Ereignis
	<p>allfälligen Absetzung oder einem Rücktritt des Präsidenten der SNB nicht Stellung nehmen könne, da kein offizieller Antrag des Bankrats der SNB vorliege.⁴²²</p> <p>Die Bundespräsidentin wird vertieft über den Entscheid des Bankrats vom 7. Januar 2012 informiert (einstimmiger Beschluss, dem Präsidenten der SNB den Rücktritt zu empfehlen). Neue, vom Präsidenten der SNB zur Verfügung gestellte E-Mails hätten bezüglich seiner Glaubwürdigkeit Zweifel aufkommen lassen und zu einem Vertrauensverlust beim Bankrat und auch bei den Mitgliedern des Direktoriums der SNB geführt.⁴²³ Das Dokumentenset wird der Bundespräsidentin nochmals ausgehändigt (mit Übersetzung der heiklen in Englisch gefassten Passagen).</p> <p>Die Bundespräsidentin wird auch über die mit dem Rechtsvertreter des Präsidenten der SNB schon weitgehend ausgearbeitete Vereinbarung für einen sofortigen Rücktritt orientiert. Der Bankrat muss noch die letzten Details klären, doch strebt er die Veröffentlichung einer Medienmitteilung noch vor der Sitzung der WAK an, welche auf den Nachmittag angesetzt ist und anlässlich derer die Anhörung der Bundespräsidentin, des Bankratspräsidenten und des Präsidenten der SNB geplant ist. Der Bankrat will dem Bundesratsprecher und Vize-Kanzler, André Simonazzi, die Medienmitteilung vorab zustellen.⁴²⁴</p> <p>Die Bundespräsidentin sagt, dass sie den Bundesrat über dieses Treffen sowie über die am Nachmittag stattfindende Sitzung der WAK informieren wird. Im Weiteren werde sie, sobald sie vom Präsidenten des Bankrats orientiert worden sei, entscheiden, wie und in welcher Form der Bundesrat über die Veröffentlichung des Rücktritts zu orientieren sei.⁴²⁵</p>
09.01.2012 (anfangs Nachmittag)	Im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Bankrat der SNB und dem Präsidenten der SNB wird eine Lösung gefunden. ⁴²⁶
09.01.2012 (ca. 14 Uhr)	Philipp Hildebrand gibt seinen sofortigen Rücktritt als Präsident der SNB bekannt. Er versichert an der Medienkonferenz, nie gelogen zu haben. Allerdings könne er nicht unwiderlegbar beweisen, die Transaktion vom 15. August 2011 nicht selbst angeordnet zu haben.
09.01.2012 (ca. 14 Uhr)	Der Bankrat und das Direktorium der SNB veröffentlichen Medienmitteilungen und bedauern darin den Rücktritt des Präsidenten der SNB. Die Erklärung des zurückgetretenen SNB-Präsidenten zu seinem Rücktritt und die neu aufgetauchten Dokumente zu der Banktransaktion vom 15. August 2011 werden auf der Internetseite der SNB veröffentlicht.
09.01.2012	Medienmitteilung des Bundesrats zum Rücktritt des Präsidenten der SNB: Er nimmt darin Kenntnis vom Rücktritt und bedauert die Entwicklungen, die zum Rücktritt führten.

⁴²² Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

⁴²³ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012 / Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

⁴²⁴ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 10.1.2012

⁴²⁵ Informationsnotiz des Generalsekretärs des EFD vom 16.1.2012

⁴²⁶ Brief des Bankratspräsidenten an die Bundespräsidentin 2012 vom 12.1.2012

Zeitpunkt	Ereignis
09.01.2012 (15.50 Uhr) ⁴²⁷	Die WAK-N tagt u. a. zu den Vorkommissionen rund um den zurückgetretenen Präsidenten der SNB und hört u. a. die Bundespräsidentin 2012, den zurückgetretenen SNB-Präsidenten sowie den Bankratspräsidenten an.
09.01.2012 (ca. 18 Uhr)	Medienkonferenz der SNB: Die SNB bedauert den Rücktritt des Präsidenten des Direktoriums der SNB und versichert, dass die Entscheid- und Handlungsfähigkeit des Direktoriums vollumfänglich gewährleistet ist. Der Vorsitz im Direktorium wird durch Herrn Thomas Jordan bis auf Weiteres übernommen. Die bisherige Geldpolitik werde weitergeführt. ⁴²⁸
10.01.2012	Die Bundespräsidentin lässt den Mitgliedern des Bundesrats im Hinblick auf die Bundesratssitzung vom 11. Januar 2012 eine Informationsnotiz (mit den vom Präsidenten der SNB am 8. Januar 2012 erhaltenen Unterlagen) und ein Aussprachepapier zukommen.
11.01.2012	Bundesratssitzung: Die Bundespräsidentin informiert über ihr Treffen mit den Vertretern der SNB vom 9. Januar 2012. Der Bundesrat verabschiedet ein Dankeschreiben an den zurückgetretenen Präsidenten der SNB und verzichtet vorderhand auf die Ernennung eines neuen Präsidenten. Gleichzeitig schafft der Bundesrat einen neuen <i>Ad-hoc</i> -Ausschuss, bestehend aus der Bundespräsidentin, der Vorsteherin des EJPD und dem Vorsteher des VBS. Dieser soll ein Mandat an einen externen Gutachter betreffend die Auslegung des Nationalbankgesetzes hinsichtlich aufsichtsrechtlicher Fragen erarbeiten. Die Bundeskanzlei wird mit der Erstellung einer Chronologie der Ereignisse betraut. ⁴²⁹
11.01.2012	Folgauftrag der Bundespräsidentin an den Direktor und den Vize-Direktor der EFK: Überprüfung der neu aufgetauchten Dokumente im Lichte des Auftrags vom 19. Dezember 2011. ⁴³⁰
16.01.2012	Bericht des Direktors und des Vize-Direktors der EFK zu den neu aufgetauchten Dokumenten: «Die neuen Unterlagen bringen keine neuen Erkenntnisse für unsere Beurteilung, dass kein Reglementverstoss vorgelegen hat. Sie belegen, dass Kashya Hildebrand den Auftrag am 15. August erteilt hat, und nicht Philipp M. Hildebrand. Weder war eine Absicht von Philipp M. Hildebrand ersichtlich, privilegierte Informationen auszunutzen, noch hat er verbotene Geschäftstransaktionen getätigt.» ⁴³¹

⁴²⁷ Protokoll der Sitzung der WAK-N vom 9.1.2012

⁴²⁸ Brief der SNB an die Arbeitsgruppe SNB vom 21.1.2013

⁴²⁹ Chronologie der Bundeskanzlei / Bundesratsbeschluss vom 11.1.2012

⁴³⁰ Folgauftrag der Bundespräsidentin vom 16.1.2012

⁴³¹ Bericht der EFK vom 16.1.2012 Ziff. 4

Zeitpunkt	Ereignis
25.01.2012	<p data-bbox="379 171 1369 185">Bundesratssitzung: Der am 11. Januar 2012 geschaffene <i>Ad-hoc</i>-Ausschuss des Bundesrats erhält weitere Aufträge:</p> <ul data-bbox="408 202 1497 333" style="list-style-type: none"><li data-bbox="408 202 1497 264">– Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die sich aus der Regelung der Aufsicht gemäss dem Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank ergeben, sollen analysiert und der Handlungsspielraum des Gesetzgebers gemäss Bundesverfassung aufgezeigt werden. Dieses Mandat geht an Prof. Paul Richli.<li data-bbox="408 275 1497 333">– Die Verhaltensregeln zur Verhinderung des Missbrauchs von Insiderwissen in der Bundesverwaltung und von Magistratspersonen sollen überprüft werden. Für den Bereich der Bundesverwaltung wird eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. <p data-bbox="379 344 1497 384">Weiterer Beschluss: Das EJPD (BJ) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) dem Bundesrat einen Vorschlag für ein Zusatzmandat vorzulegen, welches die Corporate Governance innerhalb der SNB näher analysiert.⁴³²</p>

⁴³² Bundesratsbeschluss vom 25.1.2012

Liste der angehörten Personen

- Balzaretto Roberto Generalsekretär des EDA (bis 01.02.2012)
- Blocher Christoph Nationalrat
- Calmy-Rey Micheline Bundespräsidentin 2011, Vorsteherin des EDA
(bis 31.12.2011)
- Casanova Corina Bundeskanzlerin
- Grüter Kurt Direktor der EFK
- Hildebrand Philipp Präsident der SNB (bis 09.01.2012)
- Huissoud Michel Vize-Direktor der EFK
- Kuhn Hans Leiter Recht & Dienste, SNB
- Leupold Michael Direktor des BJ, EJPD
- Maurer Ueli Bundespräsident 2013, Vorsteher des VBS
- Raggenbass Hansueli Präsident des Bankrats der SNB
(bis 17.04.2012)
- Richli Paul Prof. Dr. iur., Universität Luzern
- Sommaruga Simonetta Bundesrätin, Vorsteherin des EJPD
- Widmer-Schlumpf Eveline Bundespräsidentin 2012, Vorsteherin des EFD

Liste der Empfehlungen

Empfehlung 1

Die GPK fordern den Bundesrat auf, auch bei dringlichen Geschäften mit grosser politischer Tragweite die rechtliche Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle frühzeitig und angemessen überprüfen zu lassen.

Empfehlung 2

Die GPK fordern den Bundesrat auf, keine *Ad-personam*-Aufträge mehr an Vertreter der EFK zu erteilen.

Empfehlung 3

Die GPK fordern den Bundesrat auf, vor der Erteilung von *Ad-personam*-Aufträgen an Bundesangestellte zu prüfen, ob der Auftrag in einem Spannungsfeld zur Funktion der oder des Angestellten steht. In Zweifelsfällen ist von solchen Aufträgen abzusehen.

Empfehlung 4

Die GPK fordern den Bundesrat auf, auch bei Geschäften mit grosser zeitlicher Dringlichkeit und politischer Tragweite in erster Linie mit den regulären Ausschüssen des Bundesrats gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) zu arbeiten, und nicht mit *Ad-hoc*-Ausschüssen.

Empfehlung 5

Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Bundeskanzlei frühzeitig in die Bewältigung von ausserordentlichen Situationen einzubeziehen.

Empfehlung 6

Die GPK fordern den Bundesrat auf, sie in einem schriftlichen Bericht zu informieren, wie er sein Protokollierungssystem ausgestalten wird, um dem neuen Artikel 13 Absatz 3 RVOG in der Praxis die nötige Nachachtung zu verschaffen.

Empfehlung 7

Die GPK fordern den Bundesrat auf, zu prüfen, ob im Nationalbankgesetz eine Pflicht des Bankrats verankert werden soll, vor einer Rücktrittsempfehlung an den SNB-Präsidenten oder vor einem ihn betreffenden Abberufungsantrag den Bundesrat zu konsultieren.

Empfehlung 8

Die GPK fordern den Bundesrat auf, ein besseres – d. h. einfaches, schnelles und sicheres – Kommunikationssystem zu schaffen, das in besonderen Situationen durch die Bundesratsmitglieder wie auch durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler sowie die Vize-Kanzlerinnen und -Kanzler zu verwenden ist. Die Vertraulichkeit von Telefonkonferenzen des Bundesrats ist dabei insbesondere auch in technischer Hinsicht zu gewährleisten.

Empfehlung 9

Die GPK fordern den Bundesrat auf, bei der nächsten Genehmigung des Organisationsreglements der SNB darauf hinzuwirken, dass im Organisationsreglement die Pflicht zur Regelung der Eigengeschäfte durch den Bankrat und der angemessene Einbezug der Compliance-Stelle der SNB verankert werden.

Empfehlung 10

Die GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass das Organisationsreglement der SNB eine klare und angemessene Aufsichtsstruktur innerhalb der SNB festlegt.