



Gut verhandelt

Das umstrittene Bundesgesetz zu den Banken sichert das heutige Bankkundengeheimnis und bietet verbesserten Schutz für Bankmitarbeiter und Vermögensverwalter. Die Vorteile werden verkannt.
Eine Einschätzung von Peter V. Kunz

Der Finanzplatz Schweiz erhoffte sich im Steuerstreit einiger Banken mit den USA eine sogenannte interstaatliche «Globallösung». Doch es kommt nun ganz anders. Durchaus auch zum Glück. Letzte Woche legte der Bundesrat seinen Vorschlag für eine staatliche Rahmenordnung vor, die es den schweizerischen Banken ermöglichen soll, ihre Rechtsprobleme unmittelbar mit der zuständigen US-Behörde selber zu lösen. Es ist eine insgesamt gute Vorlage.

Im Vorfeld gab es wildeste Spekulationen über staatliche Milliardenzahlungen, über Garantien der Eidgenossenschaft, über einen «Staatsvertrag à la UBS» sowie über umgehende Auslieferungen von Bankkundendaten (notabene ausserhalb von Amtshilfeverfahren), wie dies beim UBS-Streit vor einigen Jahren geschehen war. Keine dieser Befürchtungen trat ein.

Der bundesrätliche Entwurf für ein Spezialgesetz («Lex USA») baut temporär, nämlich für ein Jahr, in der Schweiz die legalen Hürden ab, damit sich die interessierten Banken auf ein «Programm» des US-Justizdepartments (DOJ) zur Lösung ihrer Steuerstreitprobleme einlassen können – oder auch nicht. Es handelt sich um eine Möglichkeit und nicht um eine juristische Pflicht. Die Banken sollen dadurch Immunität vor Strafverfolgungen in den USA wegen behaupteter systematischer Beihilfe zu Steuerdelikten erhalten können durch den Abschluss von sogenannten Non-Prosecution Agreements (NPA) oder Deferred Prosecution Agreements (DPA).

Das Programm des DOJ wird eine unilaterale Offerte an die Schweizer Finanzinstitute

Das neue Bundesgesetz öffnet keine neuen Türen. Die Schweiz hat den USA getrotzt.

sein. Nichtsdestotrotz wurde der Inhalt mit der Eidgenossenschaft verhandelt. Dieses Programm wurde zwar nicht offiziell bekanntgegeben, aber aus dem Entwurf der «Lex USA» und der bundesrätlichen Botschaft ergeben sich die wichtigsten Eckpunkte:

Es geht auf der einen Seite um Bussen in (noch) unbestimmter Höhe, auf der anderen Seite um Informationslieferungen in die USA. Kundendaten werden indes nicht automatisch

verschoben, so dass das Bankkundengeheimnis gewahrt bleibt, was ein nicht unerhebliches Zugeständnis der amerikanischen Seite darstellt. Das Bankkundengeheimnis, wie es heute existiert, wird durch das geplante Bundesgesetz nicht weiter geritzt. Die Schweiz setzte sich gegen weiterreichende amerikanische Forderungen durch.

Das Programm des DOJ sieht hingegen die Lieferung der Namen von Bankangestellten, wozu die Schweizer Banken durch die «Lex USA» generell ermächtigt werden, sowie von



Die Vorteile einer «Lex USA» überwiegen deutlich.

involvierten Dritten (insbesondere Rechtsanwälten, Treuhändern, Vermögensverwaltern oder Steuerberatern) vor. Zentral werden im Programm die Banklieferungen von Exit- bzw. «Leaver»-Daten sein, also von Informationen darüber, zu welchen anderen Finanzinstituten die US-Kunden gewechselt haben. Dadurch soll indirekt die «Abschleicher»-Problematik gelöst werden.

Die Kritik am Entwurf für eine «Lex UBS» war selbst in den seriösen und ansonsten auf Augenmass bedachten Medien vernichtend (*Tages-Anzeiger*: «Für eine Demokratie unannehmbar»; *NZZ*: «Marschbefehl aus Washing-

ton»). Die Politik zeigte sich ebenfalls fast gänzlich ablehnend («Arena»), und zwar grenzüberschreitend von der Linken über die Mitte hin zur Rechten. Diese Aufschreie erscheinen unter politischen Aspekten nachvollziehbar. Die Art und Weise, wie das Paket als Blck Box auf die Schnelle durchs Parlament gepresst werden soll, löst nachvollziehbare Anti-Reflexe aus.

Doch wie steht es um die Substanz der Vorlage, die bei allem politischen Getöse doch im Zentrum einer seriösen Analyse stehen sollte? Geht es tatsächlich um eine «Erpressung» der Schweiz und ihrer Banken durch die USA? Ist eine unappetitliche «Kröte» zu schlucken? Droht gar das «Ende der Souveränität» der Schweiz? Nach Einschätzung des Autors dieser Zeilen ergibt sich das Gegenteil! Zumindest unter rechtlichen und staatspolitischen Aspekten überwiegen die Vorteile einer «Lex USA» die Nachteile deutlich. Gehen wir sie Punkt für Punkt durch.

Eidgenossenschaft — Die Schweiz bezahlt (oder garantiert) keine Bussen und liefert keine Bankkundendaten ausserhalb von regulären Amtshilfeverfahren an die USA. Vielmehr gelangt das aktuelle Doppelbesteuerungsrecht – ohne Rückwirkung – zur Anwendung. Dadurch stehen den US-Kunden bei Amtshilfeverfahren mit den USA weiterhin sämtliche Verteidigungsmöglichkeiten offen, und zwar ohne verkürzte Rechtsmittelfristen.

Es sind nur Regelungen vorgesehen, die schon heute bei den vierzehn Banken, die in US-Verfahren verwickelt sind (CS, ZKB, Julius Bär et cetera), angewendet werden. Die «Lex USA» verschiebt die Verantwortung dorthin, wo sie hingehört, also zu den Banken. Die Finanzinstitute können und sollen sich nicht hinter dem Rücken der Eidgenossenschaft verstecken, die für sie die Kastanien aus dem Feuer zu holen versucht. Private Unternehmen haben ihre privaten Probleme privat zu lösen ohne staatliche Intervention. Dies ist ein liberales Konzept, auf dem die schweizerische Verfassungsordnung fusst. Fazit: Für die Eidgenossenschaft erweist sich die «Lex USA» als sehr gute Lösung.

Schweizer Banken — Die Finanzinstitute werden vom Bund ermächtigt, ihre Probleme

selber zu lösen, und sie werden dies tun, um Rechtssicherheit zu schaffen. Im Vordergrund steht also die Eigenverantwortlichkeit der Banken. Momentan würde eine Bankenkooperation die Bundesanwaltschaft auf den Plan rufen wegen verbotener Handlung für einen fremden Staat (Art. 271 Strafgesetzbuch). Die «Lex USA» gewährt – zeitlich begrenzt – eine generelle Bewilligung dazu. Sie müsste sonst jeder Bank individuell erteilt werden.

Zentrales Element des vorgelegten «Lex USA»-Konzepts ist dessen Freiwilligkeit für die Finanzinstitute. Wer nicht mitmacht (etwa wegen der befürchteten Bussen), wird nicht schlechtergestellt sein als heute. Durch das Programm des DOJ können die beteiligten Banken jedoch für sich Rechtsfrieden herstellen – wobei jedes Institut genau prüfen sollte, inwiefern die Angelegenheit damit wirklich «per saldo aller Ansprüche» erledigt wird. Die ausdrückliche Unterstützungspflicht der Banken gegenüber den USA für Gruppenanfragen mag anfangs irritieren, doch entspricht sie im Wesentlichen ohnehin den künftigen Fatca-Pflichten. Nochmals: Das neue Gesetz löchert das Bankkundengeheimnis nicht weiter. Für die Schweizer Banken erweist sich die «Lex USA» als gute Lösung.

Bankmitarbeiter — Potenziell negativ betroffen sind die Angestellten der Banken, die sich am DOJ-Programm beteiligen. Doch ohne die «Lex USA» könnte trotzdem jede Bank eine Einzelbewilligung nach Art. 271 StGB zur Lieferung von Mitarbeiternamen verlangen, und zwar ohne spezifische Arbeitnehmerschutzbestimmungen. Somit minimiert der

troffen sein, hat die Bank vorgängig eine Schutzvereinbarung mit dem zuständigen Personalverband zu schliessen, wobei eine Unterlassung eine Freiheitsstrafe von drei Jahren zur Folge haben kann. Zu guter Letzt anerkennen die USA, dass nicht jede Namensnennung bereits Illegalitäten belegt. Fazit: Für die Bankangestellten erweist sich die «Lex USA» als annehmbare Lösung. Es ist für sie sicher besser, als wenn es beim heute geltenden Recht beliesse.

Dritte (Rechtsanwälte et cetera) — Entgegen irriger Ansicht sind die Drittparteien, die in keinem Rechtsverhältnis zu den Banken stehen, sondern zu den Bankkunden (etwa deren Rechtsanwälte oder Steuerberater), heute nicht geschützt. Und zwar weder durch das Datenschutzrecht noch durch das Persönlichkeitsrecht. Sie müssten – zynisch gesprochen – ohnehin damit rechnen, dass ihre Namen durch Informationslieferungen an die USA bekanntwerden. Das neue Bundesgesetz öffnet auch hier keine neuen Türen.

Die Botschaft des Bundesrats betont, dass es um Dritte gehe, die eine «aktive Rolle bei der Ausgestaltung der Geschäftsbeziehung wahrgenommen haben», so dass die auf Rechtsberatung beschränkten Tätigkeiten nicht darunterfallen sollten. Die Banken haben gemäss «Lex USA» den Dritten gegenüber eine Informationspflicht (wie bei ihren Mitarbeitern), deren Verletzung sogar zu einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren führen kann. Im Übrigen sind Drittparteien in allfälligen Verfahren der USA indes auf sich selber gestellt. Für die Dritten erweist sich die «Lex

vorgelegt werden muss, verbessert, verglichen mit einem (möglichen) zufälligen Einzelfallvorgehen, für die 300 schweizerischen Banken die Rechtsstaatlichkeit der Problemlösung:

Die Souveränität der Schweiz ist einzig bei den Informationslieferungen überhaupt betroffen, und in diesem Bereich gewährt die «Lex USA» angemessene Sicherungsmechanismen. Das Bankkundengeheimnis bleibt gegenüber dem Ist-Zustand sogar integral gewahrt. Die potenziellen Bussen müssen die

Die «Lex USA» ist kein Gesetz zum Verrat von Mitarbeitern, sondern zu deren Schutz.

Banken mit den USA aushandeln. Hätte man einen Staatsvertrag geschlossen, wären die Bussen Teil des Schweizer Rechts geworden – was im Ausland erst recht Begehrlichkeiten geweckt hätte. Solange absolute Freiwilligkeit besteht, kann sich kein schweizerisches Finanzinstitut über den bundesrätlichen Vorschlag beklagen.

Zudem muss festgehalten werden, dass kein Unternehmen bei grenzüberschreitenden Geschäftsaktivitäten ausländische Regelungen ignorieren darf. Wer Ahnungslosigkeit behauptet, handelt fahrlässig. Die Banken mit Tausenden von ausgezeichnet ausgebildeten Juristen in Rechtsdiensten und Compliance-Abteilungen wissen dies bestens. Die Politiker sollten die Debatte nicht vor einer Drohkulisse führen. Dass eine «Klagewelle» auf Banken mit Konkursen zukäme, ist nicht

Garantiert für ein Allzeithoch.

made by Gübelin.




GÜBELIN
JUWELEN • UHREN

vorgeschlagene Gesetzesschutz (konkret: Vorabinformationspflicht, Übernahme von Anwaltskosten, Härtefallregeln, Diskriminierungsverbot sowie Entlassungsverbot) die Risiken der Mitarbeiter. Es ist kein «Veräthergesetz», wie Kritiker irrig monieren. Im Gegenteil: Es ist ein Gesetz zum besseren Schutz der Mitarbeiter.

Dass der bundesrätliche Vorschlag für die Angestellten von Finanzinstituten nicht schlecht ist, wird an dessen Unterstützung durch den Schweizerischen Bankpersonalverband sowie den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten ersichtlich. Sollten Mitarbeiter von einem Mitmachen ihres Arbeitgebers be-

USA» zumindest als bessere Lösung als der Status quo.

Hoffnungen auf eine «Globallösung» mit den USA wurden zu lange zu Unrecht angefeuert, was ein politischer Fehler war. Das neue Gesetz bringt aber keinen Souveränitätsverlust der Schweiz, denn selbst ohne «Lex USA» stünde das DOJ-Programm – zumindest im Grossen und Ganzen – in Einklang mit unserer Rechtsordnung. Es ist deshalb bedauerlich und politisch nicht nachvollziehbar, dass das Programm nicht öffentlich gemacht wurde. Die Heimlichkeit befördert unnötige Schreckensszenarien.

Die «Lex USA» als Regelung für alle Finanzinstitute, die den eidgenössischen Räten

erwiesen – ausgeschlossen werden kann es selbstverständlich nicht. Bei den Beratungen sollten auch nicht das verletzte Parlamentarier-Egos im Vordergrund stehen. Die «Lex USA» ist rechtlich und staatspolitisch überzeugend.

Peter V. Kunz, Jahrgang 1965, ist Wirtschaftsrechtler an der Universität Bern, Bankenexperte, und er hat für den Bundesrat in dieser Sache ein Gutachten verfasst.