

«Urteil schafft ein gefährliches Präjudiz»

FINMA Das Bundesgericht segnet die Herausgabe von UBS-Kontendaten ab, und die USA nehmen die CS ins Visier: Der Druck auf die Schweiz sei gross, urteilt Wirtschaftsprofessor Peter V. Kunz.

INTERVIEW HANS-PETER HOEREN
hanspeter.hoeren@luzernerzeitung.ch

Peter V. Kunz, die Herausgabe der Kundendaten von 255 UBS-Kunden im Februar 2009 an die USA durch die Finanzmarktaufsicht (Finma) war rechtmässig, urteilen die Bundesrichter. Was denken Sie?

Peter V. Kunz *: Im Ergebnis ist das ein Fehlurteil. Ich halte den Richterspruch für rechtsstaatlich bedenklich. Ich denke, dass die Vorinstanz, sprich das Bundesverwaltungsgericht, Recht hatte.

Warum?

Kunz: Ich kritisiere das Urteil insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtliche Situation. Einverstanden bin ich mit der Aussage des Bundesgerichts, dass das aktuelle Bankengesetz nicht ausreicht, um die Datenauslieferung der Finma zu rechtfertigen. Problematisch finde ich aber die Aussage des Bundesgerichts, die Finma habe die Daten aufgrund einer Notsituation der UBS aushändigen dürfen.

Eine Anklage in den USA hätte die UBS in den Konkurs stürzen können.

Kunz: Vor zwei Jahren lag keine verfassungsrechtlich erforderliche Notsituation vor. Die USA hätten die UBS nicht in den Konkurs getrieben. Die Amerikaner waren sich bewusst, dass dies fürs Finanzsystem noch schlimmere Folgen als die Lehman-Pleite hätte haben können. Sie hatten gedroht und waren wohl überrascht, dass die Schweiz das ernst genommen hatte.

Noch problematischer scheint, dass die Finma als untergeordnete Behörde offenbar Notrecht anwenden durfte.

Kunz: Das ist tatsächlich der Hauptkritikpunkt. Selbst wenn eine echte Notrechtssituation vorlag, hätten allein der Bundesrat oder das Parlament entscheiden dürfen. Nur diese beiden Gremien dürfen sich auf die polizeiliche Generalklausel stützen. Die Finma hat aber ohne verfassungsmässige Grundlage in die Rechte des Bürgers eingegriffen.

Weil der Bundesrat sich vor einem Entscheid gedrückt hat.

Kunz: Der Ausgangsfehler liegt sicher beim Bundesrat. Dadurch, dass er nicht die Verantwortung für den Entscheid übernommen hat, hat er der Aushöhlung des Rechtsstaates Vorschub geleistet. Die Finma hat den Fehler gemacht, dass sie den schwarzen Peter nicht zurückgespielt hat.

Spürbare Konsequenzen hat das Urteil weder für die Finma noch für den Bundesrat. Wer garantiert, dass sich der Vorgang in der nächsten Krise nicht wiederholt?



Eine Credit-Suisse-Filiale in New York: Der CS droht ähnliches Ungemach wie einst der UBS.

Getty/Jin Lee

Kunz: Ich fürchte, dass man in einer vergleichbaren Krise wieder ähnlich verfahren würde. Das Urteil schafft ein gefährliches Präjudiz. Die Standards für Notrecht sind gesenkt worden. Das setzt im Inland und Ausland ein schlechtes Zeichen.

Was meinen Sie konkret?

Kunz: Die ausländischen Behörden könnten denken: Wir müssen nur genügend Druck aufbauen, dann bekommen wir alles, was wir wollen – letztlich segnen es die Gerichte schon ab. Im Inland sendet das gerade an die normalen Bürger ein schlechtes Zeichen. Die Kleinen hängt man auf, und die Grossbanken werden von den Behörden sogar ohne rechtliche Grundlage unterstützt.

Was sind die Lehren aus diesem Fall?

Kunz: Zum einen reicht das Bankgesetz für Krisensituationen nicht aus, hier braucht es eine Revision. Auf bundesrätlicher Seite sollte man sich zudem ernsthaft über die Anwendung des Notrechts in der Schweiz Gedanken



«Der Bundesrat hat der Aushöhlung des Rechtsstaats Vorschub geleistet.»

PETER V. KUNZ

machen. Ich denke, man sollte das Notrecht für existenzielle Probleme der Schweiz reservieren und nicht für die juristischen Probleme eines privaten Unternehmens im Ausland. Schlussendlich zeigt der ganze Vorgang auch, dass die Schweiz mit dem Nachgeben gegenüber dem Ausland immer verlieren wird.

In den USA braut sich neues Ungemach zusammen: Die USA ermitteln mittlerweile nicht mehr gegen einige Mitarbeiter der Credit Suisse, sondern gegen die gesamte Bank. Was bedeutet das?

Kunz: Die Situation der CS hat sich in der Tat verändert. Das ist keine gute Nachricht. Sobald sie unmittelbarer Gegenstand einer Untersuchung wird, könnten Sanktionen die Bank direkt treffen. Wir wissen aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht, was die Ermittlungen ergeben werden. Eine Verfahrenseröffnung ist kein Schuldspruch. Die USA beginnen jetzt damit, Informationen über die CS zu sammeln. Was dabei herauskommt, ist völlig offen. Ich warne deshalb vor Horrorszenarien.

Bundesgericht stützt die Finma

FALL UBS sda. Als die Finanzmarktaufsicht (Finma) im Februar 2009 in einer Notfallübung Kontodaten von 255 amerikanischen Kunden der UBS an die USA lieferte, handelte sie legal. Zweieinhalb Jahre nach dem Vorfall hat das Bundesgericht das damalige Vorgehen gebilligt.

Kritik an Haltiner

Das höchste Gericht stösst mit seinem Entscheid vom Freitag ein Verdikt des Bundesverwaltungsgerichts um. Der Finma-Entscheid war zwar mangelhaft: Präsident Eugen Haltiner hätte in den Ausstand treten müssen, weil er vor seinem Finma-Job bei der UBS tätig gewesen war. Ausserdem berief sich die Finma unzulässigerweise auf eine Bestimmung im Bankengesetz, um die Herausgabe anzuordnen.

UBS-Untergang verhindert

Dennoch lief aus Sicht des Bundesgerichts alles korrekt ab: Der Bundesrat habe der Finma im Dezember 2008 die Befugnis erteilt, das Notwendige zu unternehmen, um eine Anklage der USA gegen die UBS zu verhindern. Eine solche Klage und damit der mögliche Untergang der UBS mit verheerenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen für die Schweiz sei mit der Herausgabe der Daten verhindert worden.

Weil die Finma in Übereinstimmung und mit Zustimmung der Regierung gehandelt hat, durfte sie sich nach Ansicht der Richter in Lausanne auf die sogenannte polizeiliche Generalklausel stützen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte 2010 noch festgehalten, dass dazu nur der Bundesrat und das Parlament befugt seien.

Wo sehen Sie den Unterschied zur UBS-Affäre?

Kunz: Der zentrale Unterschied heisst Bradley Birkenfeld. Durch den ehemaligen UBS-Mitarbeiter wussten die US-Behörden von Anfang an, dass die UBS ihre Kunden systematisch bei der Steuerhinterziehung unterstützt hat. Deshalb konnten die USA von Anfang an ganz schwere Geschütze auffahren.

Die Schweiz verhandelt derzeit mit den USA über ein Doppelbesteuerungsabkommen. Die neuerlichen Muskelspiele dürften da kein Zufall sein.

Kunz: Ich wäre nicht überrascht, wenn die USA mit dem Verfahren gegen die CS ein indirektes Druckmittel aufbauen würden. Vielleicht wollen die USA einfach nur signalisieren, dass sie am längeren Hebel sitzen. Damit könnten sie die Schweizer Delegation kompromissbereiter stimmen wollen.

HINWEIS

► * Peter V. Kunz (46) ist Ordinarius für Wirtschaftsrecht an der Universität Bern. ◀

Altes Muster, neue Bank: USA knöpfen sich jetzt die CS vor

UNTERSUCHUNG Das Vorgehen ist bekannt: Mitten in langwierige Gespräche zwischen amerikanischen und schweizerischen Regierungsstellen um den eidgenössischen Bankenplatz platzt die Nachricht, dass das US-Justizministerium die Daumenschraube anzieht. Dies widerfuhr in den Jahren 2008 und 2009 bereits der UBS. Nun ist ihre schärfste Konkurrentin ins Visier der Amerikaner gekommen.

Gestern machte die Credit Suisse öffentlich, dass in Washington eine formelle Untersuchung gegen sie aufgenommen worden sei. Dies habe das Justizministerium der Grossbank am Donnerstag schriftlich mitgeteilt. Im Visier haben die Amerikaner allerdings nicht bloss die Schweizer: Die Eidgenossenschaft ist bloss ein (wichtiges) Puzzelstück im konzertierten Vorgehen gegen heimische Steuerhinterzieher. Wie bereits im Jahr 2009 läuft derzeit eine Amnestie für poten-

zielle Gesetzesbrecher – die entsprechende Frist wurde jüngst nach heftigen Protesten auf den 30. November 2011 verlängert. Die Regierung hofft auf Zusatzeinnahmen in Millionenhöhe. Und sie spekuliert darauf, dass Schlagzeilen über Ermittlungen gegen Schweizer Banken die Bereitschaft zur Selbstanzeige erhöhen.

Gespräche mit Bern

Das Vorgehen gegen die CS wird sich aber natürlich auf die Gespräche – das Wort «Verhandlungen» wird tunlichst vermieden – zwischen Washington und Bern über eine mögliche «Bereinigung fiskalischer Probleme» von Schweizer Banken in den USA auswirken. Aktueller Aufhänger dafür sind die Fatca-Regeln, mit denen die Amerikaner eine bessere Kontrolle des Kapitalverkehrs ermöglichen wollen.

Die Amerikaner scheinen nicht uninteressiert an den Vorschlägen aus Bern

zu sein – noch am Montag wurde Botschafter Manuel Sager im US-Aussenministerium empfangen. Fortschritte in den Gesprächen sind aber nicht auszumachen. Die Gerüchteküche will wissen, dass dies an den zu hohen Forderungen der Amerikaner liege, die ihre Ermittlungen erst einstellen wollen, wenn die Schweizer eine happige Busse bezahlen.

Zudem gibt es in der Schweiz rechtliche und politische Vorbehalte angesichts einer weiteren Lockerung des Bankgeheimnisses. Der gestrige Entscheid des Bundesgerichts (siehe andere Box) könnte Skeptikern allerdings den Wind aus dem Segel nehmen. Roland Meier, Sprecher des Eidgenössischen Finanzdepartements, wollte gestern auf solche Details nicht eingehen. «Die Schweiz setzt sich nach wie vor ein, im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung eine Lösung zu finden», sagte er einzig.

Angesichts dieser stockenden Fortschritte ist es deshalb nicht weiter überraschend, dass die Amerikaner die Daumenschrauben anziehen. Als Vehikel dient ihnen dabei die Anklageerhebung gegen vier Angestellte der Credit Suisse, die Ende Februar 2011 publik wurde: Die Privatbankiers – von denen nur noch einer für die CS tätig ist – sollen wohlhabende Amerikaner gezielt zum Steuerbetrag angestiftet haben. Allerdings kommt das Verfahren nur sehr harzig voran. Beim letzten Eintrag in der Gerichtsdatenbank handelt es sich um den Haftbefehl gegen die vier. Datum: 23. Februar.

Verantwortung abgeschoben

Die CS hatte sich bisher auf den Standpunkt gestellt, dass die Ermittlungen sich bloss gegen einzelne Individuen richteten. «Die Untersuchung zielt nicht auf die Credit Suisse», sagte ein Sprecher noch im Februar. Verbunden wurden solche Hinweise immer auch mit

dem Hinweis, dass die Grossbank seit 2008 nicht mehr im grenzüberschreitenden Geschäft mit den USA tätig sei. Warum das Justizministerium zwischenzeitlich seine Meinung änderte, war gestern nicht in Erfahrung zu bringen. «Wir geben zu diesem Zeitpunkt keinen Kommentar ab», sagte Sprecher Charles Miller einzig.

Privatbanken noch nicht belangt

Miller wollte auch nicht auf die Gerüchte eingehen, dass weitere Finanzinstitute sich im Visier der Behörden befinden, wie dies die CS in ihrer Medienmitteilung angetönt hatte. Die beiden Schweizer Privatbanken Wegelin und Vontobel – deren Namen in amerikanischen Gerichtsakten von erwischten Steuerhinterziehern aufgetaucht sind – sagten allerdings, dass sie kein entsprechendes Schreiben vom Justizministerium erhalten hätten.

RENZO RUF, WASHINGTON