

«Man hat die Muskeln spielen lassen»

Von Carmen Gasser — Der renommierte Wirtschaftsrechtler Peter V. Kunz ist der Meinung, dass die grösste je ausgestellte Busse in der Schweiz nur ein simples Vergehen bestraft. Und er wirft Politikern vor, aus Fremdenfeindlichkeit die Grundlage für diese Busse geschaffen zu haben.



«Durch alle Instanzen»: Investor Vekselberg.

Viktor Vekselberg kämpft derzeit beim Bundesstrafgericht in Bellinzona um die Aufhebung seiner 40-Millionen-Busse. Hat der Ausgang dieses Verfahrens eine Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz?

Er ist sehr wichtig. Einerseits weil ein Signal ans Ausland gesendet wird, wo man diesen Fall sehr genau beobachtet. Zudem wird auch ein Signal ans Inland gesendet. Sollte die Busse aufgehoben werden, würde prinzipiell die Verfolgung von Meldepflichtverletzungen in Frage stehen.

Wie das?

Eine Aufhebung der Busse wäre für Investoren rund um den Globus und in der Schweiz ein Zeichen dafür, dass die Strafverfolgung in unserem Land zahnlos ist. Sie müssten sich auch weiterhin nicht an die Börsen-Spielregeln halten, da sie ja wüssten, dass ihnen nichts passieren kann.

In den letzten zwölf Jahren gab es in der Schweiz bei mehr als 600 Verdachtsfällen nur eine einzige Verurteilung mit einer Busse von 50 000 Franken. Dabei gibt es bereits seit 1998 das Börsengesetz, das es ermöglicht, wesentlich drakonischere Strafen zu verhängen. Der Fall Vekselberg wird jetzt zum Präjudizfall, der durch alle Instanzen gezogen wird.

Ist die Busse ein spätes Aufbäumen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), das nicht mehr für unfähig gehalten werden will, am Finanzplatz faire Spielregeln durchzusetzen?

Bei der Eidgenossenschaft will man nicht zuletzt gegenüber dem Ausland zeigen, wie scharf man gegen Gesetzesverletzungen vorgeht. Ich habe den Eindruck, dass die Behörde die Muskeln hat spielen lassen und Farbe bekennen wollte. Ich bin mir jedoch

nicht sicher, ob sie wirklich den richtigen Fall dafür hat.

Wäre das zweite Strafverfahren, das gegen Viktor Vekselberg läuft, im Fall Sulzer, der «richtige» Fall?

Das Risiko Vekselbergs im Fall Sulzer ist wesentlich grösser als im vorliegenden Fall bei OC Oerlikon. Bei Sulzer geht es, soweit mir aus den Medien bekannt ist, um das heimliche Anschleichen an ein Unternehmen, das früher wie auch heute illegal ist. Es kann faktisch besser belegt und begründet werden als der Fall, der in Bellinzona vorliegt.

Die Busse basiert also auf einer dünnen Faktenlage?

Ich kenne die Dokumente nicht. Was allerdings überrascht, ist die Tatsache, dass ein Präjudizfall ausgelöst wurde, obwohl es sich um ein relativ simples Vergehen handelt: eine nicht gemeldete Gruppenbildung.

Weshalb ist das ein simples Vergehen?

Grundsätzlich spricht nichts gegen Gruppenbildung, wenn diese gemeldet wird. Die Frage ist, handelt es sich bereits um eine Absprache, wenn zwei Aktionäre beschliessen, einen gemeinsamen Verwaltungsrat aufzustellen? Ich hoffe, dass das Gericht in Bellinzona nicht generell die Kommunikation zwischen Investoren als meldepflichtig erklärt. Das wäre ein Negativschlag gegen die Aktionärsdemokratie.

Weshalb wurde für ein relativ simples Vergehen, wie Sie sagen, eine derart hohe Strafe ausgesprochen?

Vierzig Millionen ist für jeden Investor zwar absolut gesehen eine grosse Zahl. Aber im Hinblick auf den möglichen Strafrahmen ist es ein geringer Betrag. Vom Gesetz her hätte die Busse auf den Maximalbetrag von 800 Millionen festgelegt werden können. Insofern war das EFD noch zurückhaltend und hat nur fünf Prozent der maximal möglichen Busse verhängt.

Bundesrat Merz hatte dem russischen Ministerpräsidenten versprochen, dass es nur eine kleine Busse geben werde.

Das ist das Positive an dieser Busse. Die Beamten haben nicht auf Bundesrat Merz gehört und zeigten sich zumindest unabhängig.

Gab es im Ausland je eine Busse, die so hoch war?

Das ist eine Schweizer Einzigartigkeit. Im Ausland hat es noch nie eine Millionen-Busse gegeben.

Schrecken derart hohe Strafen künftig nicht Investoren ab?

Ich glaube nicht, dass sie Investoren abschrecken. Im Gegenteil. Es wäre ein Wettbewerbsvorteil und würde ein Zeichen setzen, dass man die Spielregeln am Schweizer Finanzmarkt sehr ernst nimmt.

War Ausländerfeindlichkeit bei der Beurteilung dieses Falles mit im Spiel?

Ich glaube nicht, dass Ausländerfeindlichkeit das Motiv des EFD war. Das würde ich den Beamten nicht unterstellen. Sie haben einfach das herrschende Gesetz angewandt. Nicht den Behörden sollte man Ausländerfeindlichkeit vorwerfen, sondern den Politikern. Den Hauptvorwurf muss man dem Parlament machen, das diesen rechtsstaatlich fragwürdigen Bussenrahmen durch das neue Börsengesetz im Jahr 1998 ermöglicht hat. Seither kann das Doppelte des investierten Betrages als Busse ausgesprochen werden. Ein Höchstbetrag wurde nicht festgelegt. Es war bereits damals absehbar, dass es widersinnig ist, derart hohe Bussen zu ermöglichen.

2007 gab es auf Betreiben von Johann Schneider-Ammann gar eine Gesetzesrevision. Inwieweit hat diese einen Einfluss auf den Fall Vekselberg?

Die Gesetzesrevision 2007 ging viel zu weit und stützt das Management und den Verwaltungsrat zu stark. Diese Revision ist nur durchgegangen, weil die Neuankömmlinge als unsympathische Angreifer verkauft wurden. Vor fünf Jahren hat es in der öffentlichen Wahrnehmung Angreifer gegeben, in diesem Fall Viktor Vekselberg und seine Partner, und Verteidiger, den Verwaltungsrat von OC Oerlikon und Sulzer. Beide Parteien haben wohl nicht ganz sauber agiert. Die Angreifer haben anscheinend versucht, sich mit Cash-Settlement-Optionen unter anderem an Sulzer heranzuschleichen. Doch die Verteidiger haben sich nicht besser aufgeführt.

Eine Heimatschutzrevision, die dem Russen Vekselberg zum Verhängnis wurde?



«Klar eine Heimatschutzrevision»: Jurist Kunz.

Diese Revision war klar eine Heimatschutzrevision. Allerdings muss man dazu sagen, dass sie den Bussenrahmen nicht verändert hat und auch nicht die Regulierungen, über welche Vekselberg gestolpert zu sein scheint. Sie hat aber wohl dazu geführt, dass das EFD nun endlich in Sachen Meldepflichtverletzungen aktiv wurde.

Martin Ebner, Tito Tettamanti oder René Braginsky haben bereits viel früher Schweizer Firmen attackiert. Ihnen schwappte jedoch maximal eine Welle der medialen Empörung entgegen. Warum kam es damals nie zu einer Gesetzesänderung?

Der zentrale Unterschied 2006 war, dass erstmals ausländische Investoren aktiv wurden. Dadurch entstand eine neue Option zur Verteidigung. Auch René Braginsky oder Martin Ebner hat man kritisiert, die damals nicht weniger aggressiv vorgegangen sind.

Dennoch hätte man das Parlament nie so weit gebracht, eine Gesetzesänderung vorzunehmen. Die Emotionen schlugen nicht so hoch. 2006 jedoch hiess es, es käme zum Ausverkauf der Schweiz, und auf einmal wurde das Parlament aktiv.

In der neuen Revisionsvorlage zum Börsengesetz sieht der Bundesrat eine maximale Busse von 500 000 Franken bei Verstössen gegen das Börsengesetz vor. Hat man erkannt, dass man zu weit gegangen ist?

Dieser Vorschlag ist lächerlich. Dann kann man die Meldepflicht gleich abschaffen und auf Bussen verzichten. Es muss eine Möglichkeit geben, wenn es um das Anschleichen von Investoren geht, dass man auch Millionenbussen verhängen kann, zur Abschreckung.

Warum sind die EFD-Vertreter nicht an der Verhandlung erschienen?

Das kann ich nicht nachvollziehen. Es ist zwar juristisch nicht zwingend, doch schon allein aus psychologischen Gründen hätte man einen Vertreter schicken müssen. Immerhin ist es der bedeutendste Wirtschaftsfall, den das EFD je untersucht hat.

Es hiess von Seiten des EFD, dass die Verantwortliche, Dina Beti, in eine andere Abteilung gewechselt ist. Man sei nicht in der Lage gewesen, die Nachfolgerin rechtzeitig einzuarbeiten. Was halten Sie von dieser Begründung?

Als ich hörte, dass das EFD niemand geschickt hatte, dachte ich zuerst, es sei einfach Dilettantismus der Behörde. Was mich jedoch noch mehr entsetzt hat, war die Begründung des EFD. Offensichtlich scheint nur eine Person das Verfahren gut genug zu kennen. Allein der Umstand, dass man das Feld kampfflos der Verteidigung überlässt, lässt wilde Spekulationen zu.

Glaubt man beim EFD womöglich gar nicht mehr daran, dass die Busse durchkommt?

So weit würde ich nicht gehen. Ich denke, dass nach dem Wechsel der zuständigen Sachbearbeiterin das Dossier abgeschlossen wurde und man dachte, man hätte alles dazu gesagt.

Was, wenn das EFD verliert?

Das wäre für das EFD ein Desaster. Sollte tatsächlich keine Busse ausgestellt werden, würde sich das positiv auf das zweite Strafverfahren von Vekselberg auswirken. Juristisch hängen die zwei zwar nicht zusammen. Aber es wäre faktisch ein Präjudizierung. Die Gerichte funktionieren so, dass sie meist entscheiden wie bereits in einem ähnlich gelagerten Fall. In den Köpfen der Beamten und der Richter wird das Bellinzona-Urteil Spuren hinterlassen.

Peter V. Kunz ist Ordinarius für Wirtschaftsrecht und für Rechtsvergleichung der Universität Bern.