

Die Schweiz – ein Land voller Geheimnisse

Im April tritt in der Schweiz das so genannte Öffentlichkeitsgesetz in Kraft. Es soll mehr Transparenz in der Bundesverwaltung garantieren. Dennoch bleibt die Schweiz eine Geheimnisgesellschaft. Insbesondere wenn es um die Wirtschaft und die Banken geht.

Stefan Howald

Wenn ein vom schweizerischen Nachrichtendienst abgefangener Fax Hinweise auf mögliche CIA-Gefängnisse in Europa gibt, dann besteht der Skandal für die staatstragende Klasse nicht so sehr in den CIA-Aktivitäten, sondern in der Frage, wie der Fax an die Öffentlichkeit gelangte. Und Europarat-Sonderermittler Dick Marty wird wie ein Schmuttelkind im Regen stehen gelassen.

Das hat Tradition. «Schummeln, verschweigen, herunterspielen», haben wir nach der Präsentation des Forschungsprogramms zu den Beziehungen Südafrika-Schweiz geschrieben (siehe fpi 4/2005). Geschummelt wurde bei Statistiken, verschwiegen bei kritischen Nachfragen, heruntergespielt nach Enthüllungen. Besonders gilt dies in jenem Bereich, an dessen Tür nach dem Wort eines nicht ganz unzeitgemässen Ökonomen aus dem 19. Jahrhundert normalerweise ein Schild hängt: «no admittance except on business», «Zutritt nur für Befugte». Nicht zufällig blieben für die Südafrika-Studien die Archive der involvierten Firmen gesperrt, wurde das Interesse von Unternehmen und Banken über das öffentliche politische Interesse gestellt. Die öffentlich finanzierten Nationalfondsstudien müssen nicht einmal veröffentlicht werden.

Ein zaghaftes Öffentlichkeitsgesetz

In den letzten Jahren wehte allerdings ein neues Lüftchen durchs Parlament. Im Dezember 2004 ist ein Gesetz verabschiedet worden, das kommenden April in Kraft treten wird. Offiziell heisst es «Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung», und es soll

den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleisten. Damit wird nachgeholt, was in vielen andern Staaten schon länger existiert, in den USA und in Grossbritannien als «Freedom of Information Act», auch in Schweden, Frankreich, Belgien, der EU. Vollzogen wird ein Grundsatzwechsel: Bislang galt die Geheimhaltungspflicht mit begründeten Ausnahmen, künftig soll die Öffentlichkeitspflicht mit begründeten Ausnahmen gelten.

Dieser Wechsel wird von der Schweiz nicht nur sehr spät, sondern auch sehr zögerlich vollzogen. In Schweden, das entsprechende Gesetze seit über hundert Jahren kennt, haben BürgerInnen weit reichende Zugriffsmöglichkeiten. Im 1966 eingeführten «Freedom of Information Act» der USA ist neben dem Auskunftsrecht für die BürgerInnen auch eine Informationspflicht für die Behörden verankert.

Davon findet sich im Schweizer Gesetz nichts. Zudem ist es in der Reichweite beschränkt. Es bezieht sich nur auf die Verwaltung; Exekutive, Legislative und Justiz bleiben ausgeschlossen. Natürlich schränken auch andere Länder den öffentlichen Zugriff ein. Doch sind dort die Ausnahmen deutlich enger gefasst als in der Schweiz. Während die Geheimdienste und die nationale Sicherheit überall grösst mögliche Abschottung geniessen, bleiben in den USA und in England bestimmte exekutive, legislative und juristische Funktionen der Öffentlichkeitspflicht unterstellt.

Dagegen grenzt das neue Schweizer Öffentlichkeitsgesetz die Pflicht zur Offenheit selbst für die Verwaltung weiter ein: So sind nur Dokumente einsehbar, die sich auf abgeschlossene Verfahren beziehen, und nur Dokumente, die nach Inkrafttreten des Gesetzes von den Behörden erstellt oder empfangen worden sind. Faktisch wird das Gesetz erst in etlichen Jahren wirksam werden.

Im Gesetzesentwurf hatte der Bundesrat eine zusätzliche Ausnahmeliste von öffentlichen Institutionen präsentiert, darunter die Schweizer Nationalbank, die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), die Kranken- und Unfallversicherer sowie die AHV-Ausgleichskassen. In seiner Botschaft meinte er zur Bankenkommission lapidar: «Die EBK ist als Aufsichtsbehörde über das Banken- und Börsenwesen in einem wirtschaftlich und politisch ausserordentlich sensiblen Bereich tätig. Deshalb rechtfertigt es sich, die EBK als einzige zur dezentralen Bundesverwaltung gehörende Aufsichtsbehörde durch eine gesetzliche Ausnahme dem Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes zu entziehen.»

(Botschaft des Bundesrates vom 12.2.2003, BBI 2003 1963) Das Parlament strich die Ausnahmeregelung für Versicherer und Ausgleichskassen, während die Ausklammerung der EBK nicht einmal zur Debatte stand.

EBK und FINMA

Tatsächlich ist die Eidgenössische Bankenkommission ein gewichtiges stabilisierendes Element des Schweizer Finanzplatzes. Neben Gläubiger- und Anlegerschutz nimmt die EBK auch einen «Funktionsschutz» wahr, das heisst sie soll die «Systemstabilität» bewahren und den «Ruf» des Finanzplatzes Schweiz garantieren helfen sowie zur «internationalen Wettbewerbsfähigkeit» beitragen. Die Öffentlichkeit spielt darin nur eine geringe Rolle. Erst seit 2001 verfügt die EBK überhaupt über eine Kommunikationsstelle. Webseite und Medienmitteilungen konzentrieren sich auf Vernehmlassungen und Strukturfragen. Immerhin, meint Pressesprecherin Tanja Kocher, werden seit einigen Jahren bei Verfehlungen auch Namen genannt. Erstmals geschah das mit den Schweizer Konten des nigerianischen Ex-Diktators Sani Abacha. Das «naming&shaming» wird von den Banken nicht gern gesehen. Dabei erfolgt es doch bloss reaktiv. Untersuchungen werden nicht aktuell vermeldet, sondern im Jahresbericht nachgeliefert, sofern es sich um «gravierende Fälle» handelt. Eisern abgeblockt wird bei laufenden Verfahren, selbst wenn ein öffentliches Interesse vorhanden wäre und Namen schon in der Presse aufgetaucht sind. So auch im aktuellen Fall Pinochet (siehe Kasten «Pinochet – ein Nullbeispiel»).

Gerade mangelnde Transparenz hat allerdings die OECD in ihrem Länderbericht zur Schweiz bezüglich des Kampfs gegen die Geldwäscherei gerügt. Für Transparency International ist das eine zentrale Schwäche des Schweizer Abwehrdispositivs. Laut Geschäftsführerin Anne Schwöbel «liegt die Schweiz bezüglich der Korruptionsbekämpfung hinter den skandinavischen Ländern zurück, wo ein Öffentlichkeitsprinzip schon länger verankert ist.»

Nun ist das Problem mit der EBK nicht nur ihre vornehm zurückhaltende Informationspolitik. Die öffentliche Aufsichtsbehörde verhält sich tendenziell als Selbstregulierungsorganisation der Finanzbranche. Kantonale Untersuchungsrichter beklagen sich, dass sie auf Meldungen und die Zusendung von Unterlagen bezüglich Geldwäscherei von der EBK ein Jahr lang keinerlei Antwort erhalten hätten. Und da ist die Schwachstelle fehlender Sanktionsmöglichkeiten. Im Jahresbericht 2004 heisst es beispielsweise zu den Verfehlungen

der UBS, die sich im Banknotenhandel nicht an US-Vorschriften hielt: «Die New York FED büsste die UBS mit 100 Millionen US-Dollar. Die Bankenkommission rügte die UBS wegen schwerwiegender Verletzung des Gewährs- und Organisationserfordernisses und verbot ihr, den Banknotenhandel mit professionellen ausländischen Banknotenhändlern ohne Bewilligung wieder aufzunehmen.» Treuherzig wird angefügt: «Beim Vergleich der beiden Massnahmen muss berücksichtigt werden, dass die Bankenkommission keine Bussen aussprechen kann.» Eben.

Dabei wird die EBK nächstens umgebaut. Anfang Februar hat der Bundesrat eine «Botschaft zur Finanzmarktaufsicht» verabschiedet. Danach sollen die EBK, die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei sowie die Aufsichtsbehörden über die Versicherungen und die Spielcasinos zusammengelegt werden. Die neue eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wird zur öffentlich-rechtlichen Anstalt und ihr Personal privatrechtlich angestellt, also tendenziell aus der Bundeskompetenz ausgegliedert. Die Bankiervereinigung zeigt sich denn auch zufrieden, da «der Selbstregulierung ein grosser Spielraum eingeräumt werde» (NZZ, 2.2.2006, 23). Dafür sollen immerhin die Sanktionen verschärft werden. Künftig werden Berufsverbote und die Einziehung unrechtmässig erworbener Gelder möglich sein. Ja, selbst Geldstrafen sind vorgesehen, bis zu einer Höchststrafe von 1 Million Franken. Das wird Millionenbetrüger ohne Zweifel massiv abschrecken.

Öffentlichkeit, um sie abzuschaffen

Gegenwärtig gibt es in der Schweiz eine politische Kraft, die vehement mehr Transparenz fordert: Die SVP mit Bundesrat Christoph Blocher als Speerspitze. Nicht nur sollen Protokolle der Bundesratssitzungen offen gelegt werden, sondern Blocher hat soeben damit begonnen, Vorentwürfe aus dem EJPD ins Internet zu stellen, noch bevor andere Departements sich dazu geäussert haben. Seltsam nur: In den Beratungen zum Öffentlichkeitsgesetz hatte er sich gegen die Linke dafür eingesetzt, nur abgeschlossene Geschäfte öffentlich zu machen. Jetzt aber scheint es ihm opportun, seine Positionsbezüge vorzeitig zu veröffentlichen. Die Bundeskanzlei hat das als «zweckwidrig» gerügt (TA, 11.2.2006, 2). Tatsächlich ist, was sich als Kampf für mehr Offenheit und Transparenz geriert, politisch gezielte Waffe. Blocher will, wie Oliver Fahrni in der WochenZeitung formuliert hat, die vermittelnden öffentlichen Institutionen zwischen den Individuen aushebeln. Wir sollen uns nur noch als vereinzelte Wirtschaftssubjekte gegenüber stehen, was

letztlich auf die «Vernichtung von Öffentlichkeit» (WoZ, 9.2.2006, 2) zielt. Natürlich geht das einher mit dem Ausbau des Sicherheitsstaats. Die Vernetzung von Ämtern und Informationen ist in der Schweiz verglichen mit angelsächsischen oder skandinavischen Ländern traditionell viel enger. Die Fichenaffäre scheint vergessen. Blocher schlägt jetzt mit dem neuen Polizeigesetz die präventive Überwachung in der Privatsphäre vor.

Geheimnisse gelten also nur für die eine Seite. Wenn die SVP vordergründig für mehr Transparenz eintritt, so will sie zugleich das Bankgeheimnis in der Verfassung verankern.

Tja, das Bankgeheimnis. Es ist ein kurioser Hybrid. Juristisch ist es beträchtlich ausgehöhlt, und materiell wird es für die Grossbanken zunehmend unwichtig. Bedeutsam bleibt es aber als Symbol (siehe Kasten «Eiertänze ums Bankgeheimnis»). Es soll als neue Seele der Nation dienen und charakterisiert das herrschende System von Verschwiegenheit und Diskretion.

Die Diskretion des Butlers

Diese Diskretion ist, meint die Ökonomin Mascha Madörin, die «Diskretion des Butlers». Man ist beflissen, in einer merkwürdigen Mischung von Unterwürfigkeit und Arroganz. Das gilt nicht nur für den Finanzbereich, wie sie an einem Beispiel illustriert: «Bundesrat Pascal Couchepin konnte seine Entscheidung fällen, die Komplementärmedizin nicht mehr von den Krankenkassen zahlen zu lassen, ohne dass die dem Entscheid zugrunde liegenden Studien veröffentlicht worden sind. Die Grundlage jeder sachlichen Diskussion ist damit geheim geblieben.»

Die Definition von Öffentlichkeit darf aber nicht den Politikern überlassen bleiben.

Pinochet – ein Nullbeispiel

Die Familie des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet soll weltweit über mehr als 100 Konten verfügen, auf denen rund 35 Millionen Franken illegitim erworbener Gelder liegen. Bekannt geworden sind bisher Geheimkonten auf der renommierten US-Bank Riggs. Jetzt möchten die Untersuchungsrichter in Santiago auch Auskunft über die Schweizer Beziehungen, insbesondere ein Konto bei der Zürcher Filiale der spanischen Bank Atlantico, über Konten bei der Dresdner Bank und der Union Bancaire Privée in Genf sowie bei der zur Credit Suisse gehörenden Clariden Bank in Zürich.

Und wie reagiert die Schweiz darauf? Die Bundesanwaltschaft bestätigt auf eine detaillierte Anfrage der AFP, dass das Rechtshilfebegehren geprüft werde, will sich aber nicht zu Einzelheiten äussern. Die Meldestelle für Geldwäscherei beantwortet eine entsprechende Anfrage mit dem Hinweis, man verfolge ein «Prinzip der Zurückhaltung», weil man das Reputationsrisiko für die betroffenen Banken abwägen müsse. Bei einer zweiten Rückfrage wird preisgegeben, in der Datenbank sei Pinochet nur mit Konten aus den 1990er Jahren verzeichnet, was zugestandenermassen angesichts der bekannt gewordenen Pseudonyme des Ex-Diktators nicht viel heissen wolle. Die Meldestelle warte freilich auf weitere Anfragen der Bundesanwaltschaft. Und die EBK? Nun, die EBK äussert sich laut Pressesprecherin Tanja Kocher nicht zu laufenden Verfahren und will sich «in Bezug auf die genannten Banken nicht positionieren». Weder bestätigen noch dementieren? «Nicht mal dementieren. So weit geht unsere Liebe zu den Banken denn doch nicht.» Na, immerhin. (aro/sh)