

Paranoia bei der Finma

Keine andere Behörde ist beim Zugang zu ihren Unterlagen derart intransparent wie die Finanzmarktaufsicht. Selbst Dokumente aus den 1930er-Jahren sind noch gesperrt

Andreas Tobler (Text) und Melk Thalman (Illustration)

Eigentlich ist die Sache klar: Dreissig Jahre nachdem sie angelegt wurden, sind alle Akten der Schweizer Bundesämter, Behörden und Kommissionen im Bundesarchiv in Bern frei zur Einsicht. Der Zugang ist kostenlos und für alle, da der Bundesrat mit dem Gesetz über die Archivierung von 1998 ein Privileg der Wissenschaft auf Akteneinsicht abgeschafft hat. Vor dem Archiv sind also alle gleich: Historiker und Journalisten, Schweizer und Ausländer.

So weit, so gut. Das Bundesgesetz über die Archivierung enthält aber gleich mehrere Klauseln, die einen längerfristigen Entzug der Akten möglich machen – durch den Bundesrat, das Bundesarchiv, aber auch durch die Ämter und Behörden selbst, die sich damit weiter die Hoheit über die Dossiers bewahren können, die sie selbst angelegt haben.

Dabei macht kein Amt und keine Behörde von dieser Möglichkeit so exzessiv Gebrauch wie die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, kurz Finma. Gemäss Unterlagen, die der Sonntagszeitung vorliegen, sind nicht weniger als 94,66 Prozent aller Dossiers der Eidgenössischen Bankenkommission, einer Vorgängerorganisation der Finma, einer verlängerten Schutzfrist unterstellt. In der Praxis bedeutet dies etwa, dass Akten aus dem Jahr 1987, die bereits heute zugänglich sein könnten, frühestens im Jahr 2038 frei einsehbar sein werden.

Betroffen von der Finma-Sperre sind auch Dokumente der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, die 2009 mit der Bankenkommission und dem Bundesamt für Privatversicherung in der Finma zusammenggeführt wurden. Von der Geldwäscherei-Kontrollstelle sind 88,88 Prozent aller Dossiers einer verlängerten Schutzfrist unterstellt. Wobei alle diese Akten für die Finma so entbehrlich, also historisch sind, dass sie im Tagesgeschäft nicht mehr benötigt werden.

Möglich ist diese restriktive Archivpolitik, weil alle Klauseln des Bundesgesetzes über die Archivierung genutzt werden, die eine ver-

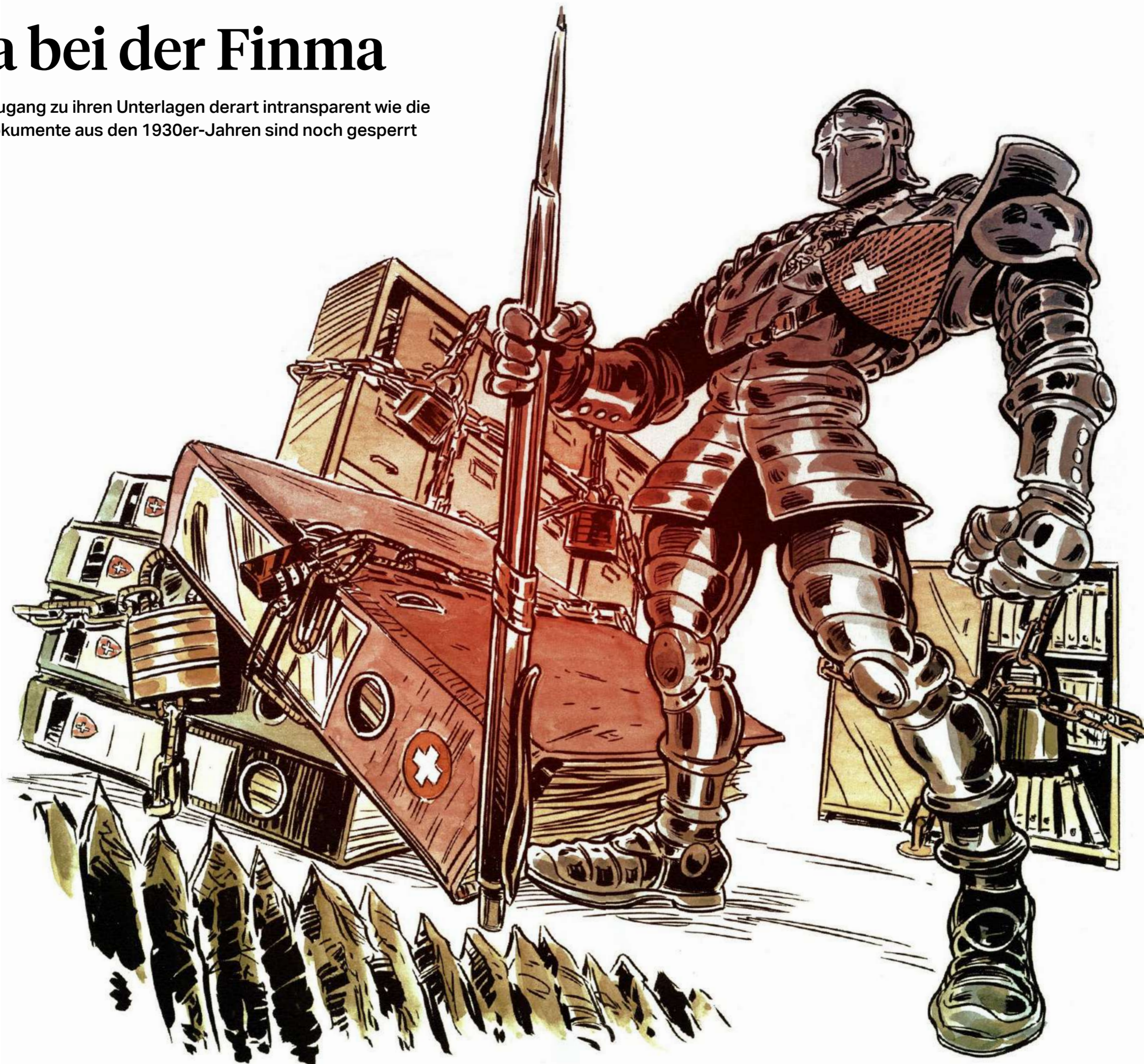
längerte Schutzfrist erlauben: So sind gut zwei Drittel der Akten der Eidgenössischen Bankenkommission für fünfzig Jahre gesperrt, weil sie nach Personennamen erschlossen seien und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten sollen. Das ist bei 17 726 Dossiers der Bankenkommission der Fall. Hinzu kommen 6640 Dossiers der Bankenkommission, die vom Bundesrat gesperrt wurden, weil bei ihnen «ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse» auszumachen sei. Was dies genau bedeutet, ist schwer zu sagen und kann eigentlich erst nach Einsicht ins jeweilige Dossier beurteilt werden.

Möglichkeiten, Akten der freien Konsultation zu entziehen, hat aber nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Finma selbst: «Besteht im Einzelfall bei Archivgut ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse, so kann die abliefernde Stelle», in unserem Fall die Finma, eine Einsichtnahme «nach Ablauf der Schutzfrist zeitlich befristet beschränken oder untersagen.» Heisst es im Archivierungsgesetz.

Niemand kennt so viele «Einzelfälle» wie die Finma

Die Finma kennt besonders viele solche «Einzelfälle»: Insgesamt 869 Dossiers der Eidgenössischen Bankenkommission wurden durch den Ausnahmetitel des Archivierungsgesetzes der freien Einsicht entzogen. Was einem Rekordwert entspricht: Keine andere Kommission, kein Amt und keine Behörde hat von sich aus so viele Dossiers einer verlängerten Schutzfrist unterstellt.

Den 869 Archivdossiers, die von der Finma der freien Einsicht entzogen wurden, stehen gerade mal 45 Dossiers gegenüber, die von allen anderen Ämtern mit dem Ausnahmetitel einer verlängerten Schutzfrist unterstellt sind. Wobei es sich bei diesen 45 Dossiers durchaus um schutzwürdige Dokumente handelt, etwa der Staatsvertrag zwischen Libyen und der Schweiz aus dem Jahr 2010 oder Unterlagen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten aus den Nullerjahren. Anders bei der Finma: Neben Korresponden-



zen und zahlreichen Sitzungsprotokollen aus den vergangenen Jahren werden von ihr auch wenig brisante Dokumente wie Rundschreiben, veröffentlichte Geschäftsberichte und weitere Materialien einer verlängerten Schutzfrist unterstellt. Wobei die ältesten – man staune! – noch in den 1930er-Jahren angelegt wurden.

Die Anwendung des Ausnahmetitels 12.2 ist nicht zuletzt deshalb brisant, weil Angaben zu den Beständen, die mit diesem Ausnahmetitel der Einsicht entzogen werden, nicht öffentlich gelistet werden müssen. Anders die Archivalien, die vom Bundesrat einer verlängerten Schutzfrist unterstellt werden: Diese müssen im öffentlich einsehbaren Anhang der Archivierungsverordnung zumindest summarisch beschrieben werden.

Wer gegen die Finma klagt, muss in die Tasche greifen

Die Finma argumentiert, dass sie in einem «höchst sensiblen Bereich» tätig sei und dabei einen sehr grossen Bestand von «sensitiven Informationen» verarbeite, die sie von Dritten erhält und die deshalb besonders zu schützen seien. Ob ein Aktenossier tatsächlich diesen Schutz verdient, sei «in der Regel» nicht aus dem Titel des betreffenden Dossiers zu ersehen, fügt die Finma hinzu. Das ist sicher richtig bei Dossiers mit solch kryptischen Titeln wie «B57 101-13», «Akten ohne Aktenhülle» oder «Lose Dokumente 101-2/101-9». Aber gilt dies auch für Ablagen mit Titeln wie «Jubiläums-Geschäftsberichte von Banken» aus den Jahren 1934 bis 1974, die wohl von den Banken selbst publiziert wurden – und von der Finma dem freien Zugang entzogen sind? Mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht.

Selbstverständlich gibt es die Möglichkeit, für alle Unterlagen ein Einsichtsgesuch zu stellen. Und vor dem Bundesverwaltungsgericht, später auch noch vor dem Bundesgericht die Einsicht zu erstreiten, falls das zuständige Amt das Gesuch ablehnt. Nur die Finma scheint von dieser Möglichkeit nicht besonders viel zu halten: In einem Schreiben, das der Sonntagszeitung vorliegt, wird allein für das Erstellen einer juristisch anfechtbaren Verfügung ein Stundenansatz von bis zu 500 Franken angedroht. Wobei dieser Ansatz von der «Funktionsstufe der ausführenden Person innerhalb der Finma» abhängt.

Ein Stundenansatz von 500 Franken entspricht einem Jahreslohn von über 900 000 Franken, was insofern kurios ist, da die Finma gemäss ihrem letzten publizierten Personalbericht einen Maximallohn in Höhe von 360 000 Franken für ihre Geschäftsleitung angibt.

Gemäss Finma dürfe man so aber nicht rechnen: Der Stunden-

ansatz umfasse nicht nur die Kosten fürs Personal, sondern auch die für die Finma-Büros, deren Beheizung und die IT-Infrastruktur, denn schliesslich müsse man kostendeckend arbeiten. Gemäss jüngster «Erfolgsrechnung» machen die Personalkosten gut 80 Prozent, die weiteren Aufwendungen der Finma nur rund 20 Prozent Ausgaben aus. Der maximale Stundenansatz der Finma von 500 Franken ist also definitiv zu hoch. Und zwar um mindestens das Doppelte.

Gewiss, die Finma agiert nicht illegal: Der Stundenansatz ist durch eine Gebührenordnung gedeckt, die vom Bundesrat abgesegnet wurde. In dieser Verordnung enthalten ist ein Passus, wonach die Finma bei der Wahl des Stundenansatzes jeweils auch die «Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person» zu berücksichtigen. Was dies in der Praxis heisst und wie die Finma «die Bedeutung» für einen Forscher oder einen Journalisten beurteilen will (gering, sehr hoch, existenziell?), bleibt völlig unklar: Auf Nachfrage kann die Finma die Verordnungspassage nicht erläutern.

Nicht zuletzt kann und will die Finma nicht sagen, wie gross der zeitliche Aufwand für das Erstellen einer anfechtbaren Verfügung ist. Das hänge vom Einzelfall ab, sagt die Finma. Man würde es auch nicht vorab erfahren, wenn man eine solche Verfügung verlangen würde. Aus der Archivpraxis ist bekannt, dass allein die Durchsicht eines einzelnen Dossiers unter Umständen mehr als einen Tag dauern kann. Es ist also durchaus möglich, dass man bereits mehrere Tausend Franken auf den Tisch gelegt hat, bevor man gegen die Finma vor Gericht ziehen kann.

Klar ist nicht zuletzt auch, dass die hohen Gebühren von bis zu 500 Franken pro Stunde eine abschreckende Wirkung für Historiker und Journalisten haben, die sich für mehr als dreissig Jahre zurückliegende Geschäfte der Finma interessieren, wenn der Aufwand für das Erstellen einer anfechtbaren Verfügung nicht abschätzbar ist. Seit 2012 bis heute wurden denn auch gerade mal zwanzig Gesuche für insgesamt 48 Dossiers gestellt, die der Kontrolle der Finma unterliegen. Zahlen des Bundesarchivs belegen, dass bis Ende 2017 bei zwei Dritteln der Akten die Einsicht abgelehnt wurde. Darunter ein Gesuch für zwei Dossiers zum Wozchod Handelsbank AG, einer ehemaligen Sowjetbank, die 2014 aus dem Handelsregister gelöscht wurde.

Unter www.finma.tagesanzeiger.ch kann eine Liste der Bestände abgerufen werden, die von der Finma mit Art. 12.2 der freien Einsicht entzogen wurden

Wo sind Christoph Blochers Handakten? Gibt es Protokolle der Bundesratssitzungen zur UBS-Krise? Dürfen wir sie uns anschauen?

Im Februar 2018 wurde bekannt, dass im Verteidigungsdepartement der Anhang des sogenannten Cornu-Berichts nicht mehr auffindbar ist. Dieser könnte Auskunft über Auslandsbeziehungen der Schweizer Geheimarmee P 26 geben. Ein Insider sagt, der Anhang – immerhin 7 Ordner und 20 Dossiers – sei verbrannt worden. Das wirft die Frage auf, wie in der Schweiz mit Akten umgegangen wird, ob sie archiviert werden, wie es das Gesetz verlangt. Und ob es für unabhängige Forscher und Journalisten die Möglichkeit gibt, zeitnah zu überprüfen, ob Unterlagen zu umstrittenen Fällen aufbewahrt wurden. Wir haben es ausprobiert.



Christoph Blochers Handakten
Kurt Furgler, Arnold Koller und Elisabeth Kopp: Von allen genannten Vorstehern des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) wurden Akten ans Bundesarchiv abgeliefert. Und alle haben sie «Handakten» geführt, in denen sie persönliche Notizen und Unterlagen sammelten. Anders Chris-

toph Blocher: Die Akten aus seiner Amtszeit, die bis Ende des Jahres 2007 dauerte, werden zurzeit vom EJPD ans Bundesarchiv abgeliefert. Wann sie dort zugänglich sein werden, ist unklar. Sicher ist, dass man bei Blocher unter «Handakten» nichts finden wird, obwohl diese Position in der Registratur weiter geführt wird. Denn wie seine Vorgängerin Ruth Metzler und seine Nachfolgerin Eveline Widmer-Schlumpf hat Blocher seine eigenen Notizen direkt in den jeweiligen Geschäftsdossiers abgelegt. So zumindest die Auskunft des EJPD. Wer sich also ein Bild vom Einfluss der genannten Bundesräte auf ein bestimmtes Gesetz-

gebungsprojekt verschaffen will, wird die jeweiligen Dossiers nach allfälligen Notizen oder Äusserungen durchkämmen müssen. Bereits vor drei Jahren abgeliefert wurden Akten zum Fall Tinner, der in Blochers Amtszeit fällt. Darunter auch Unterlagen zu umstrittenen Vernichtung von Atombauplänen, die sich im Besitz des Ingenieurs Urs Tinner befanden. Wobei sich diese Vernichtung gemäss einem Dossiertitel erheblich verzögert haben muss. Ausserdem gibt es Unterlagen zur Herausgabe eines Tinner-Aktenstücks an die Internationale Atomenergie-Organisation. Zu allen erwähnten Dossiers wurde der Zugang verweigert.

Das Swissair-Grounding
Wie verhielt sich der Bundesrat beim Swissair-Grounding vom Oktober 2001? Welche Argumente wurden in Erwägung gezogen? Auch das werden wir so bald nicht erfahren. Und dies, obwohl im Bundesarchiv bereits zahlreiche Dokumente erschlossen sind, die darüber Auskunft geben könnten.



Darunter die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates aus der Zeit unmittelbar nach dem Grounding oder Unterlagen zu einer Unterredung mit der EU-Kommissarin Loyola de Palacio vom 23./24. Oktober 2001. Im Gespräch mit Palacio wird es wohl um die Rettung der Fluggesellschaft Sabena gegangen sein, die sich damals im Besitz der Swissair-Group und des belgischen Staates befand. Besonders interessant wären mutmasslich die Akten von Bundespräsident Kaspar Villiger zur Swissair-Krise, die bereits im Januar 2001, also Monate vor dem Grounding, eröffnet wurden. Entsprechende Einsichtsgesuche wurden jedoch abgelehnt.



Die UBS-Krise
Welche Argumente werden gewälzt, wenn eine Bank gerettet werden soll, die zu gross ist, als dass sie bankrottgehen könnte? Und wie entscheidet man überhaupt darüber, ab wann ein Privatunternehmen für die Schweiz «too big to fail» ist? Diese Fragen interessieren auch bald zehn Jahre, nachdem die

UBS mit der Subprime-Krise ins Schlingern geriet und im Oktober 2008 per Notrecht gerettet werden musste. Antworten auf die aufgeworfenen Fragen werden wir aber sobald nicht erhalten, möglicherweise gar nie finden. Was unter anderem daran liegt, dass die Akten des Bundesrates zur UBS-Krise noch bei der Bundeskanzlei sind. Wahrscheinlich werden sie frühestens im kommenden Jahr abgeliefert, da es die Regel ist, dass Unterlagen nach «rund zehn Jahren» ans Bundesarchiv überführt werden. Klar ist, dass es bis zur Ablieferung für die Öffentlichkeit keine Möglichkeit gibt, eine Übersicht über die vorhandenen Unterlagen

zu erhalten; ausgeschlossen ist zudem, ein Einsichtsgesuch zu stellen, da die Bundesratsakten nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sind, das uns die Möglichkeit gibt, Unterlagen des Staates zur Einsicht zu verlangen. Insider sagen, dass die Dokumente zur UBS-Krise heute staatspolitisch keineswegs heikel, aber wohl auch nicht vollständig sind. Letzteres liegt daran, dass der Bundesrat während der zweiten oder dritten Sitzung zur UBS-Krise mit der Protokollierung aussetzte. Nachträglich habe man die Sitzungen rekonstruiert, wobei unklar ist, ob dieses Protokoll autorisiert wurde, authentisch ist und irgendeinen Wert hat.

Die Libyen-Affäre
Als im Zuge der sogenannten Libyen-Affäre im Juli 2008 der Aargauer Max Göldi und der Waadtländer Rachid Hamdani von Diktator Muammar al-Ghadhafi als Geiseln festgehalten wurden, soll die Schweiz militärische Befreiungsaktionen geprüft haben. Welche Optionen wurden dabei erwogen, und wie kon-



cret waren diese? Auch das werden wir nicht erfahren. Dabei befinden sich im Bundesarchiv in Bern bereits umfangreiche Unterlagen zur Libyen-Affäre. Darunter mehr als vierzig Dossiers der eingesetzten Taskforce. Obwohl Ghadhafi inzwischen seit über sechs Jahren tot, seine Geiseln in Freiheit und die Welt eine andere ist, hält das Auswärtige Departement daran fest, dass es bei den Unterlagen der Libyen-Taskforce «ein übergeordnetes schutzwürdiges Interesse zum Schutz der Schweiz, der damaligen Akteure in der Bundesverwaltung und der Opfer der Ereignisse» gibt, weshalb unser Gesuch abgelehnt wurde.

Andreas Tobler