

che Verträge dann dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn sie «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert». Im vorliegenden Fall des Abkommens vom 19. August 2009 beziehungsweise des Änderungsprotokolls geht es nicht um ein Abkommen zur künftigen Regelung der Amtshilfe zwischen der Schweiz und den USA im Bereich von fortgesetzter schwerer Steuerhinterziehung, sondern um den Sonderfall, den Einzelfall der Beilegung eines akuten Justiz- und Souveränitätskonflikts. In diesem Abkommen wird unter anderem, wie zuvor ausgeführt, eine ganz bestimmte Auslegung eines Begriffs aus dem geltenden Doppelbesteuerungsabkommen verbindlich festgelegt, jedoch nur für ein einziges Amtshilfegesuch, bezogen auf einen definierten Kreis von ungefähr 4450 Kunden.

Das Abkommen hat aber demnach keine generell-abstrakte Bedeutung. Es ist zeitlich befristet, hat nach seiner vollständigen Erfüllung, nach Erreichen der festgelegten Meilensteine, keine Wirkung für die künftige Amtshilfe mit den USA. Diese künftige Amtshilfe im eben generell-abstrakten Sinn, also dem fakultativen Referendum unterworfen, wird durch das revidierte Doppelbesteuerungsabkommen vom 23. September 2009 geregelt. Selbstverständlich ist dann dieses neue Doppelbesteuerungsabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt.

Diese Gründe sprechen für die Kommission dafür, Ihnen die Ablehnung des fakultativen Referendums zu empfehlen. Ja, so wurde in der Kommission argumentiert, es wäre geradezu kontraproduktiv, diesem einen Einzelfall nun eine generelle präjudizierende Wirkung zu unterstellen, indem man eben ein fakultatives Referendum beschliesst. Es hat eben gerade keine präjudizielle Wirkung für die neue Generation der zukünftigen Doppelbesteuerungsabkommen. Es hat beispielsweise eben keine No-Name-Basis, die die Amtshilfe in der Zukunft beeinflussen könnte. Es wird von der Mehrheit als isoliert, als spezieller Fall verstanden, und deshalb hat sie kein fakultatives Referendum vorgesehen.

Ich erwähne noch die zeitliche Dimension, die zweite gewichtige Argumentation: Es ist Ihnen klar, dass die Unterstellung unter das fakultative Referendum das Erfüllen der völkerrechtlichen Verträge verunmöglichen würde.

4. Ich komme zum Schluss und möchte kurz noch die Kommissionsanträge zusammenfassen. Insgesamt beantragt Ihnen also Ihre APK:

- auf die Vorlage einzutreten; dies wurde mit einem einstimmigen Ergebnis beantragt;
- den Mehrheiten bei Artikel 1a und bei Artikel 2 zu folgen; dies wurde jeweils mit 8 zu 5 Stimmen beantragt; und
- dem so bereinigten Abkommen zuzustimmen; Ihre APK hat dies mit 9 zu 4 Stimmen getan.

Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Gestatten Sie mir zwei Vorbemerkungen:

1. Ich spreche als Berichterstatter und nur zum Planungsbeschluss, weshalb ich mir vorbehalte, mich hinsichtlich des Abkommens im Rahmen der weiteren Debatte allenfalls noch einmal zu melden.
2. Es gab schon einfachere Berichterstattungen als die Berichterstattung zu diesem Thema. Die Gründe hierfür erlaube ich mir Ihnen nun darzulegen.

Wie schon von der Frau Präsidentin gesagt worden ist, sind die beiden Sachen – das Abkommen einerseits und der Planungsbeschluss andererseits – im Gegensatz zum Nationalrat bei uns von zwei Kommissionen vorberaten worden. Das Abkommen wurde von der APK und der Planungsbeschluss von der WAK vorberaten. Festzustellen war nun, dass die zeitliche Koordinierung dieser beiden Sitzungen eine etwas unglückliche war. Die Sitzung der WAK hat schon vor mehr als zwei Wochen stattgefunden, dies insbesondere vor den Fraktionssitzungen vor der Session. Vor zwei Wochen nun aber war die politische Welt hinsichtlich des Abkommens und auch hinsichtlich des Planungsbeschlusses noch eine völlig andere. Was heute Ja ist, war damals Nein; was damals Vorschlag war, ist heute Bedingung; was heute Bedingung ist, wurde zu einem Vorschlag reduziert usw. Die Modi-

fikationen der politischen Bühne erfolgten fast im Tagesrhythmus.

Vor zwei Wochen nun war die politische Situation für die WAK die folgende: Wir glaubten, die Situation sei so zu beurteilen, dass dem Abkommen dann zugestimmt werde, wenn der Planungsbeschluss stehe. Seitens der Rechten war man damals noch der Auffassung, dass eine Zustimmung zum Abkommen so oder so nicht erfolgen würde. Es wäre nun falsch, so zu tun, als ob sich die WAK vor zwei Wochen ausschliesslich und allein um den Planungsbeschluss gekümmert hätte. Zumindest unausgesprochen stand immer das Abkommen mit den USA im Vordergrund. Ziel war es – zumindest für mich kann ich das so sagen –, eine Situation zu schaffen, damit das Abkommen auf jeden Fall auch durchkommt. Und diesem Ziel wurden andere politische Überlegungen, aber auch andere Vorlagen hintangestellt. Wir beurteilten die Situation so, dass ein Nein zum Abkommen für die Schweiz gravierende Folgen haben könnte. Zumindest für mich ist die Schweiz wichtiger als eigene politische Profilierungen.

Zusammengefasst also: Vor zwei Wochen noch war die politische Situation so, dass der Planungsbeschluss bzw. ein Ja zum Planungsbeschluss gleichsam als Voraussetzung für ein späteres Ja zum Abkommen beurteilt wurde. Heute hat sich die Lage diesbezüglich verändert. Ich erachte es als richtig, vor allem aber auch als transparent, auf diese politischen Begebenheiten hinzuweisen. Damit kommuniziere ich auch öffentlich, dass im Zusammenhang mit dem Planungsbeschluss die Polittaktik eine wesentliche Rolle gespielt hat und möglicherweise noch weiter spielen wird. Dazu darf man als Parlamentarier stehen, sind doch gerade in einem Zweikammersystem taktische Überlegungen und Vorgehensweisen legitime Mittel zum Erreichen eines übergeordneten Ziels.

Als Berichterstatter ist es nun aber auch meine Pflicht, Ihnen losgelöst vom Polittaktischen die vorab rechtlichen Überlegungen und Standpunkte Ihrer WAK bekanntzugeben. Dazu vier Punkte:

1. Dass Planungsbeschlüsse als solche zulässig sind, war unbestritten, kommen sie doch direkt oder indirekt recht häufig vor. Nur, Planungsbeschlüsse sind beispielsweise die Finanzplanung und die Legislaturplanung; indirekte Planungsbeschlüsse sind Bestimmungen in Gesetzen, z. B. über Objekte, deren Planung erst noch vorzunehmen ist.
2. Strittig war, welchen Konkretisierungsgrad ein Planungsbeschluss aufzuweisen hat. Während die Mehrheit es als ausreichend erachtete, dass der Beschlusstext die Richtung dessen vorgebe, was zu planen und später dem Parlament vorzulegen sei, vertrat die Minderheit die Auffassung, der Konkretisierungsgrad müsse so weit gehen, dass auch der materielle Gehalt der zu planenden Normen zumindest in einer überblickbaren Bandbreite beurteilt sein müsse. So genüge es zum Beispiel nicht, bloss zu sagen, die Eigenkapitalquote von systemrelevanten Banken solle erhöht werden. Beurteilbar müsse insbesondere auch sein, welche quantitativen Vorstellungen hierüber bestünden, bzw. es sei notwendig, mindestens die massgebenden Kriterien zur Festlegung der Eigenkapitalvorschriften zu kennen.
3. Zu Diskussionen Anlass gab weiter die Frage, welche Bindungen für das Parlament durch Planungsbeschlüsse entstünden. Dabei war klar, dass für das Parlament keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen entstehen können, dass das Parlament also frei bleibt, die späteren auf einem Planungsbeschluss beruhenden Gesetze anzunehmen, abzuändern oder auch total abzulehnen. Es gäbe also nur und höchstens politisch wirkende Bindungen. Doch auch das Entstehen solcher politischer Bindungen wurde kritisch beurteilt, dies vorab von solchen, die vorher Fragen geklärt haben möchten, welche für die spätere Entscheidung bedeutsam sind. So wurde beispielsweise, die Diskussion über den Zwischenbericht zur «Too big to fail»-Problematik aufnehmend, gesagt, dass Verschärfungen und Bestimmungen für systemrelevante Banken erst dann politisch beurteilbar seien, wenn die aus solchen Verschärfungen resultierenden volkswirtschaftlichen Vor- und Nachteile bekannt seien. Des-

halb müssten das Aufzeigen solcher Vor- und Nachteile und generell die Bedeutung der Grossbanken für die Wirtschaft zwingend Gegenstand der späteren bundesrätlichen Botschaft sein. Bis diese Botschaft bekannt sei, sei man auch politisch frei, wie man sich zu späteren Gesetzesvorlagen verhalte.

4. Ein weiterer Diskussionspunkt betraf die Frage, welche Mittel für das Parlament die richtigen sind, um die «Too big to fail»-Problematik auf das politische Parkett zu bringen. Es wurde insbesondere die Meinung vertreten, dass an sich das Einreichen von Kommissionsmotionen das richtige Vorgehen wäre. Durch solche Motionen könnten die Wertungen des Parlamentes besser zum Ausdruck gebracht werden. Zusätzlich könnte durch das Einreichen mehrerer, in ihrem Gehalt unterschiedlicher Motionen eine Hierarchisierung in der Bedeutung der Anliegen erreicht werden.

Das war die Beurteilung unter eher formalen und verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten. In materieller Hinsicht bestand Übereinstimmung darüber, dass sich der Planungsbeschluss nur auf die systemrelevanten Grossbanken beziehen könne; bei diesen drängten sich Massnahmen zur Begrenzung der besonderen Risiken auf. Die konkret vorgeschlagenen Massnahmen wurden als zielführend beurteilt, allerdings immer mit dem Vorbehalt, dass man sie erst dann definitiv beurteilen wolle und könne, wenn sie im Einzelnen bekannt seien.

Dies meine Ausführungen zum Planungsbeschluss.

Die Kommission hat beschlossen, Ihnen Eintreten auf die Vorlage zu empfehlen. Es war uns aber schon damals bekannt, dass von einer Minderheit der Antrag eingereicht würde, nicht auf die Vorlage einzutreten.

David Eugen (CEg, SG): Es ist so, dass dieser Beschluss, der uns vorliegt – der Kommissionssprecher hat das ausgeführt –, einen Zusammenhang hat mit dem Abkommen, das wir jetzt gleichzeitig beraten. Der Hauptstandpunkt der Minderheit ist der: Wir wollen keine solche Verknüpfung; wir wollen keine Verknüpfung zusätzlicher Beschlüsse mit dem Entscheid über dieses Abkommen.

Wir sind der Meinung, dass dieses Abkommen als solches beurteilt werden muss. Auch die Fragen, die Kollege Gutzwiller aufgeworfen hat – ob wir rückwirkend unser Amtshilfe-recht ändern wollen und ob wir diese rückwirkende Gesetzesänderung dem Referendum unterstellen sollen oder nicht –, müssen wir separat, ohne Bezug auf dieses Abkommen mit den USA, sorgfältig anschauen und auch entscheiden. Ich denke, dass wir auch aus verfassungsrechtlichen Gründen so vorgehen müssen. Es kann ja nicht sein, dass wir sagen: Wir stimmen diesem Abkommen zu oder nicht zu, wenn andere Bedingungen in ganz anderen Bereichen erfüllt werden oder nicht erfüllt werden. Dieses taktische Spiel – Kollege Schweizer hat es gesagt –, das im Vorfeld der Behandlung dieses Abkommens eingeleitet worden ist, möchte die Minderheit nicht mitmachen.

Es stimmt auch – das ist die Gefahr solcher Beschlüsse, die hier die WAK vor zwei, drei Wochen leider gefasst hat –, dass sich die Dinge dann sehr schnell ändern können. Der Kommissionssprecher hat auch geschildert, dass die Situation, wie sie in politischer und taktischer Hinsicht vor drei Wochen bestanden hat, heute nicht mehr besteht. Das heisst, dass diese Konditionierung, wie wir alle wissen, inzwischen weggefallen ist, von welcher jene Mehrheit in der WAK ausging, als sie sich damals davon hat leiten lassen, es müsse aus taktisch-politischen Gründen jetzt hier ein solcher Beschluss gefasst werden, um von einem Teil des Rates, von der Linken, die Zustimmung zum Abkommen zu erhalten.

Ich möchte zur Sache selbst etwas sagen: Dieser Planungsbeschluss enthält Dinge über die Zukunft der Bankenregulierung in der Schweiz; das sind ganz wichtige Themen. Die Schweiz hat einen sehr grossen Finanzplatz; dieser Finanzplatz schafft viele Arbeitsplätze. Ich wünsche mir, dass er das auch in Zukunft tun wird. Wir wissen alle, dass die Finanzkrise alle Staaten, auch die Schweiz, dazu veranlassen muss, die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz

Schweiz und die anderen Finanzplätze neu zu setzen. Das ist keine Arbeit, die man in zwei Wochen rasch, in Kondition mit irgendeinem anderen Geschäft machen kann. Das ist absolut unsorgfältig, das ist auch gefährlich. Wir sind es uns, dem Finanzplatz und der Volkswirtschaft Schweiz schuldig, diese Fragen sehr sorgfältig zu prüfen. Wir sind es uns schuldig, die internationalen Rahmenbedingungen genau anzuschauen und dann zu entscheiden, was wir im schweizerischen Bankengesetz ändern. Ich möchte unterstreichen, dass die Minderheit keineswegs der Meinung ist, das Bankengesetz müsse nicht geändert werden – im Gegenteil: Wir erwarten vom Bundesrat, dass er uns konkrete, sachlich sorgfältig geprüfte Änderungsvorschläge macht. Wir erwarten aber von ihm nicht, dass er die Bankenregulierung, die Finanzplatzregulierung mit anderen Geschäften zusammenhängt, die damit überhaupt nichts zu tun haben. Das ist die Gefahr, die daraus entsteht: dass man dann unsorgfältig handelt.

Dieser Beschluss enthält einige Fragezeichen inhaltlicher Art, die es der Minderheit nicht möglich machen, ihm auch zuzustimmen. Erster Punkt: Der Beschluss definiert zuerst einmal die systemrelevanten Banken. Mit der Definition, wie sie hier steht, sind nach meiner Überzeugung nicht nur die zwei Grossbanken davon betroffen; so hat es der Kommissionssprecher dargestellt. Es ist viel weiter reichend, wenigstens so, wie es im Text steht. Natürlich wurde in der Kommission gesagt: Wir meinen aber nur die zwei Grossbanken; den Rest des Bankenplatzes meinen wir nicht. So geht das nach meiner Überzeugung nicht. Wir müssen wissen, was wir machen, für wen wir die Regeln setzen. Die Definition der systemrelevanten Banken können wir nicht einfach durch einen Planungsbeschluss, verhängt mit anderen Geschäften, festlegen.

Der zweite Punkt, der in diesem Planungsbeschluss kommt, ist der folgende: Wer steuert eigentlich die Geschäftstätigkeit der Schweizer Banken? Inwieweit muss der Staat steuern, und inwieweit bleiben wir dabei, dass private Unternehmen die Bankentätigkeit steuern sollen? Das ist eine heikle Abgrenzung. Man kann aus verschiedensten Gründen zum Schluss kommen, insbesondere aufgrund der Krise, dass das Bankenwesen überhaupt verstaatlicht werden soll. Es gibt ja Staaten, die das machen. Es gibt andere Meinungen, die besagen: Wir brauchen eine Rahmenordnung für die Banken, die klar, rechtssicher und verbindlich ist, aber wir wollen nicht, dass der Staat das Bankgeschäft steuert und übernimmt. Diese Abgrenzung ist in diesem Planungsbeschluss nicht gemacht worden – im Gegenteil, es kommt zu einer Vermischung der Geschäftstätigkeit mit der Rahmenordnung. Es wurde auch ausgeführt, dass ein Bericht dazu vorliegt, was man alles machen möchte, insbesondere zur Frage, wie man vom Staat aus Vorgaben machen möchte, wie Banken organisiert sein sollen. Das sind Abgrenzungen zwischen der Geschäftstätigkeit auf der einen Seite und der notwendigen staatlichen Rahmenordnung auf der anderen Seite, die hier nicht sachgerecht gemacht worden sind und die nach meiner Überzeugung nicht so beschlossen werden dürfen.

Ein letzter Punkt materieller Natur in diesem Beschluss: Was gemacht werden soll, wird delegiert, und zwar nicht einmal an den Bundesrat. Die Befugnis, hier zu intervenieren, wird an die Finma und an die Nationalbank delegiert. Diese zwei Institutionen sind sicher sehr wichtig für die Umsetzung der Bankengesetzgebung, aber sie sind nicht die Gesetzgeber. Es ist in der Verantwortung dieses Rates – und nachher auch des Volkes, wenn es mit einem Referendum dazu aufgefordert wird – zu sagen, wie die Regeln sind. Es kann nach meiner Meinung nicht sein, dass wir die ganze Rechtsetzungskompetenz im Bankenbereich an diese zwei Institutionen delegieren.

Diese drei materiellen Ansätze werden natürlich nicht Gesetz, das hat der Kommissionssprecher zu Recht gesagt. Was ist ein Planungsbeschluss? Der Kommissionssprecher hat am Ende gesagt: Es ist alles unverbindlich; es bindet niemanden. Warum machen wir es denn? Es bringt gar nichts, so etwas zu machen, es irritiert nur. Ich bin der Mei-

nung, dass der Bundesrat in der Pflicht ist, uns möglichst schnell eine Revision des Bankengesetzes vorzulegen, in der er uns die genauen Regeln unterbreitet, sodass wir uns über das unterhalten können, was dann gilt. Der Kommissionsprecher hat auch betont, dass die politischen Aspekte, die einmal für diesen Beschluss gesprochen haben mögen – nicht für mich, aber für die Mehrheit –, weggefallen sind.

Also bitte ich Sie, auf diesen Beschluss jetzt nicht einzutreten. Das ist überhaupt kein Signal, dass wir hier nicht tätig sein wollen; vielmehr erwarten wir vom Bundesrat, dass er tätig wird, die Sache nicht hinauschiebt und uns noch in diesem Jahr eine konkrete Revision des Bankengesetzes unterbreitet, damit wir dann korrekt entscheiden können und hier nicht eine Nebelübung veranstalten, die nur alles vertuscht und Unsicherheit schafft.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diesen Beschluss nicht einzutreten.

Reimann Maximilian (V, AG): Wir haben es hier mit einer so verqueren, um nicht zu sagen verknorzten Situation zu tun, wie ich sie kaum je zuvor in meiner doch schon recht langen Zeit als eidgenössischer Parlamentarier vorgefunden habe. Es liegt uns ein Staatsvertrag zur Genehmigung vor, der uns wirklich vor eine selten schwierige Ausgangslage stellt. Stimmen wir dem Abkommen zu, verletzen wir schweizerisches Recht, nämlich das gesetzlich geschützte Bankkündengeheimnis. Lehnen wir das Abkommen ab, stossen wir einen Vertragspartner, nämlich die USA, vor den Kopf. Denn eines steht fest: Der Vertrag ist rechtsgültig und muss unwiderruflich erfüllt werden. Was also soll man in einer derart verwickelten Situation tun? Welches ist das kleinere Übel?

Mit dieser Gratwanderung habe ich mich sehr schwer getan, bin dann aber je länger, je mehr zur Überzeugung gekommen, dem Staatsvertrag sei zuzustimmen. Das ist für mich das kleinere Übel; aber eine Kehrtwendung, wie einem das hinterlistig unterstellt wird, musste ich nicht vollziehen. Ich muss das hier einmal ganz klar sagen: In der Fraktion haben wir uns zum ersten Mal vor zwei Wochen mit dieser Materie, mit diesem Geschäft befasst; vorher gab es nur vereinzelte Stimmen. Das Ergebnis der Fraktionssitzung vom 21. Mai war dann im Verhältnis 2 zu 1 Zustimmung zum Staatsvertrag unter gewissen Bedingungen, aber doch Zustimmung. Von Kehrtwende, wenn möglich gar auf Druck der Grossbanken, wie es uns unverfroren von linker Seite unterstellt wird, kann also keine Rede sein. Aber auch ich stimme dem Vertrag effektiv nur dann zu, wenn er nicht noch zwingend mit Massnahmen verknüpft wird, die nichts mit dem Vertrag zu tun haben. Unabhängig von diesem Staatsvertrag, das ist auch für mich klar, kann man über alles diskutieren und befinden, über die «Too big to fail»-Problematik wie auch über die aktien- und steuerrechtliche Regelung hoher bis masslos hoher Bezüge und Boni von Topmanagern.

Zudem erwarte ich vom Bundesrat, dass er sich beim Abschluss neuer Staatsverträge an die Regeln hält, wie wir sie ihm mit unserer Kommissionsmotion 10.3354, «Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat», nun auferlegen wollen. Ich wäre froh, Frau Bundesrätin, wenn Sie uns jetzt schon die Meinung des Bundesrates zu dieser Kommissionsmotion mitteilen könnten.

Es bleibt noch die Frage des fakultativen Referendums. Dieses ist für mich nicht zwingend erforderlich, weil ansonsten die zeitgerechte Erfüllung des Rechtshilfeabkommens nicht mehr gegeben ist. Zudem haben Sie, Frau Bundesrätin, in der Kommission die Meinung geäußert, dass es in diesem Abkommen nicht um generelle, rechtsetzende Bestimmungen geht, sondern dass es sich vielmehr um einen Einzelfall handelt. Eine Reihe von Kommissionsmitgliedern sieht das aber anders. Deshalb bitte ich Sie, nochmals und ganz präzise zu dieser Referendumsfrage Stellung zu nehmen.

Per saldo überwiegen für mich also die Aspekte, die für Zustimmung zum Abkommen sprechen, auch wenn mir die Zustimmung in der Tat einige Überwindung abfordern wird.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Je ne suis pas membre de la Commission de l'économie et des redevances, mais bien de la Commission de politique extérieure. Ce n'est pas grave, mais c'est dans ce cadre-là que j'ai effectivement suivi les travaux, sur le premier des deux arrêtés en tout cas. Beaucoup a déjà été dit et écrit sur l'affaire qui nous occupe aujourd'hui et je n'ai pas l'intention de vous donner ici un éclairage nouveau. Mais je voudrais tout de même rappeler trois enjeux essentiels de notre discussion – en tout cas à mes yeux.

D'abord, j'aimerais vous inviter à regarder en arrière et à vous rappeler qui est à l'origine des dégâts actuels. Une fois de plus, en effet, la Suisse se retrouve prise en étau, sous pression internationale. En l'occurrence, il s'agit d'éviter des poursuites pénales à l'encontre d'UBS et des mesures de rétorsion contre l'économie et le pays tout entier. Une fois de plus, le Conseil fédéral est acculé à agir dans la précipitation, quitte à bricoler hors du cadre légal, comme l'a constaté le Tribunal fédéral, puis à soumettre au Parlement un projet a posteriori. Une fois de plus, notre pays subit la détérioration de son image internationale et devrait encore voler au secours de ceux qui en sont responsables!

Or, qui sont ces responsables? Ce sont les dirigeants d'UBS. C'est cette banque, qui a signé un code d'éthique – la Convention de diligence –, puis qui a agi en violation flagrante de ses engagements, preuve, s'il en est besoin, que l'autorégulation ne fonctionne pas ou plus – si elle a fonctionné un jour. Rendons donc à UBS ce qui est à UBS et commençons par identifier en elle la vraie responsable des dommages auxquels la Suisse doit faire face aujourd'hui.

Ceci m'amène à la situation actuelle, et ce sera là ma deuxième remarque. L'attitude actuelle de la majorité de la commission consiste, me semble-t-il, à vouloir cacher au plus vite la poussière sous le tapis. Comme l'a si bien résumé Monsieur le conseiller fédéral Merz – je cite ses propos publiés dans «Le Temps» du 14 mai 2010 –, «il faut mettre un terme à une affaire qui n'est pas belle mais qui doit maintenant trouver une fin». Autrement dit: l'essentiel est que ça passe! Bouchons-nous le nez, ça ne sent pas très bon, cachons les détritres, et attendons que la puanteur se dissipe!

Cette stratégie, ou plutôt cette absence de stratégie – faire comme si de rien n'était – a été adoptée par la majorité de ce Parlement face à la crise financière en général et en particulier face aux problèmes rencontrés sur le front fiscal avec d'autres pays que les Etats-Unis. A trop longtemps faire une politique de l'autruche, à trop longtemps maintenir envers et contre tous une distinction aussi subtile qu'artificielle entre fraude et évasion fiscale, la majorité de l'Assemblée fédérale a encouragé des comportements comme ceux d'UBS, des comportements motivés par le pur profit, axés sur le court terme, au mépris des autres et des conséquences durables. L'aménagement d'un avenir durable, c'est pourtant le cœur de notre mission de femmes et d'hommes politiques.

Or – et j'en arrive par là au troisième point –, une vraie vision d'avenir implique que nous fassions le grand ménage. Cacher la poussière sous le tapis ne la fera pas disparaître: tôt ou tard elle s'en échappera. Si l'on doit sauver UBS, c'est pour éviter de mettre notre pays en difficulté, et donc pour que tout cela ne se reproduise pas. Il nous faut, dans ce but, dépoussiérer à fond notre législation et aménager des garde-fous. En font partie la taxation des bonus excessifs, ainsi qu'une régulation accrue en matière de fonds propres, de surveillance et d'organisation des entreprises trop grandes pour faire faillite.

Or, si sur ce sujet beaucoup a été dit, comme je le mentionnais tout à l'heure, fort peu a été fait. Cet énième sauvetage d'UBS nous offre justement l'occasion concrète et immédiate – c'est sans doute là son seul côté positif – de passer des belles paroles aux actes. C'est d'ailleurs ce qu'ont déjà fait plusieurs leaders politiques occidentaux, et non des moindres. Malgré les décisions prises encore cette semaine par notre Parlement, et qui sont plus qu'inquiétantes, c'est surtout ce qu'attend la population suisse, dont un sondage révèle qu'elle soutient à près de 85 pour cent la mise en

place d'un impôt sur les bonus. C'est la preuve que les contribuables se sentent, à juste titre, concernés par les agissements d'UBS et les sauvetages des autorités fédérales et que cet accord revêt une importance qui devrait lui valoir d'être sujet au référendum facultatif.

Agir en cohérence avec nos paroles et en toute indépendance, respecter l'usage actuel en matière de référendum et assurer également la sécurité juridique des personnes concernées en votant contre l'effet rétroactif de cet accord, toutes ces démarches engagent la crédibilité des politiques que nous sommes, parce qu'à ce titre nous visons le bien-être de la population, la prospérité du pays et la stabilité de la place financière. Nous devons entrer en matière sur cet accord, mais, pour ces mêmes raisons, nous ne devons l'accepter qu'avec des mesures d'accompagnement.

Briner Peter (RL, SH): In der Beurteilung dieses Vertrages mögen die Meinungen auseinandergehen. Versuchen wir uns jetzt aber einmal den umgekehrten Fall vor Augen zu halten, uns vorzustellen, wie es wäre, wenn eine prominente ausländische Institution über Jahre massenweise Schweizer Bürger dazu verleiten würde, ihre Steuerpflicht bei uns nicht zu erfüllen. Der Aufschrei rechtschaffener Schweizer Bürgerinnen und Bürger wäre gross. Unsere Steuerverwaltung müsste aktiv werden. Zivilklagen, Strafklagen, Amtshilfverfahren aufgrund von bilateralen Abkommen wären die Folge. Verhandlungen zwischen Behörden auf Staatsebene müssten aufgenommen, eine Vereinbarung müsste gesucht werden. Als Resultat würden – ich verkürze jetzt natürlich – statt der vermuteten 50 000 Fälle lediglich die 4000 schlimmsten abgeklärt werden müssen, und dafür würden die Klagen eingestellt. Was wären nun die Reaktionen in der Schweiz? Als Hardliner würde man sich über den Tisch gezogen fühlen. Im Allgemeinen aber müsste man anerkennen, die Gegenseite habe jetzt aber gut verhandelt, sei ihrer Position offensichtlich sicher gewesen, aber auf diesem Verhandlungsergebnis sei bedingungslos zu beharren, sonst lasse man die Klagen wieder laufen und suche nach neuen Gegenmassnahmen.

So etwa ist heute die Ausgangslage und die Stimmungslage in den USA und beim IRS. Zweieinhalb Jahre nach dem vollen Schuldbekenntnis durch die UBS, nach zwei Amtshilfegesuchen und einem verbindlichen Staatsvertrag würde bei einer Ablehnung die US-Steuerbehörde mit leeren Händen dastehen. Der IRS würde aus innenpolitischen Gründen geradezu gezwungen sein, mit sogenannten Ausgleichsmassnahmen gegen die Schweiz und unsere Finanzinstitute vorzugehen, um nicht in den Verdacht der Komplizenschaft mit den US-amerikanischen Steuersündern zu geraten. Damit würde diese Angelegenheit endgültig auf die politische Ebene gehievt, konkret zum US-Kongress. Dies würde nichts Gutes verheissen. Die Bekämpfung der Steuersünder im In- und Ausland, das Austrocknen von sogenannten Steueroasen um die Welt herum ist eines der zentralen Wahlkampfthemen. Ich will das Repertoire der möglichen Druckmittel beziehungsweise der Massnahmen, die gegen die Schweiz ergriffen werden könnten, hier nicht weiter erörtern. Sie alle wissen oder konnten lesen, was hier auf dem Spiel steht.

Wenn die US-Regierung ihren reichen Steuerhinterziehern – im Übrigen im Inland genauso wie im Ausland – den Kampf angesagt hat, so hat sie nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich, sondern auch die moralischen Argumente auf ihrer Seite – und das nicht nur in den USA. Die Gegner dieses Abkommens müssen sich fragen, ob sie das wirklich wollen, ob es sich lohnt, mit einer Ablehnung wirtschaftliche und politische Risiken einzugehen, nur um einige reiche US-amerikanische Steuersünder zu schützen, und dies ist beileibe keine rein rhetorische Frage. Unser Bankgeheimnis wäre falsch verstanden, wenn man es zum Hilfsinstrument für Steuersünder ausländischer Kunden degradieren würde. Das Bankgeheimnis definiert sich über die Doppelbesteuerungsabkommen. Mit diesem Staatsvertrag legen wir die Zuständigkeit für diesen Fall weg von fremden Richtern hin zu unseren Behörden.

Vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Währungskrise wird die Schweiz scharf beobachtet. Gerade im fiskalischen Bereich liegen wir neben den USA – auch im Clinch mit der EU und dazu mit den wichtigen europäischen Nachbarländern. Wollen wir uns das leisten? Können wir uns das leisten? Wir müssen doch ganz klar diese offenen Fragen bereinigen; dabei gilt es ganz einfach, alles zu unternehmen, um unser Land in den Augen der anderen aus dem Fokus eines Hortes von Steuersündern zu nehmen. Voraussetzung dafür ist erstens der Abschluss von revidierten Doppelbesteuerungsabkommen mit den relevanten Staaten, zweitens grundsätzlich das Einhalten von Verträgen, also Vertragstreue, und drittens und hier konkret die Ratifizierung dieses Amtshilfeabkommens, um den Fall UBS nicht weiter schwellen und eitern zu lassen. Dies ist unabhängig von aller legalistischen Rabulistik schlicht und einfach in unserem Landesinteresse.

Um auf die eingangs aufgeworfene Frage der Beurteilung dieses Vertrages zurückzukommen: Meines Erachtens hat die schweizerische Verhandlungsdelegation diesen schwierigen Souveränitätskonflikt in Anbetracht der erheblichen Umstände sehr gut gelöst. Nach dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes ist es jetzt in unserer Kompetenz und Verantwortung, zu dieser Lösung Hand zu bieten, und ich danke Ihnen dafür.

Berset Alain (S, FR): En réalité, on peut le lire sous tous les angles, il faut bien reconnaître que cet accord est plein de problèmes. Je crois que l'on doit reconnaître aussi que, sans la très forte pression actuelle, nous aurions toutes et tous de très gros doutes à propos d'un accord qui en modifie un autre, avec un effet rétroactif et des conséquences relativement importantes. On éprouverait également des doutes quant à la pression extérieure américaine – pour dire clairement les choses – qui s'exerce actuellement sur nous.

Il y a bien sûr de bons et de mauvais accords – des accords moyens. Mais est-ce que vous imaginez qu'il arrive souvent à un Etat de devoir passer un accord international avec un autre Etat pour couvrir les actes illégaux d'un de ses individus ou d'une de ses entreprises à l'étranger? Ce n'est pas quelque chose de très courant, mais cela pose naturellement toute une série de problèmes, et c'est là qu'il existe un lien très fort avec d'autres problématiques et avec les mesures de planification du Conseil fédéral. Ce lien, c'est que nous ne serions probablement pas en train d'effectuer cet exercice si nous n'avions pas jugé en parallèle qu'UBS avait bien sûr fait d'incroyables erreurs, des erreurs inacceptables, mais qu'en même temps il s'agit d'une banque trop grande pour que l'on puisse simplement, d'un point de vue suisse, la laisser faire faillite ou la laisser assumer seule les conséquences de ses actes illégaux aux Etats-Unis.

Il faut se rappeler aussi – je crois que cela n'a pas été beaucoup fait ce matin – comment on en est arrivé là. Il y a évidemment au départ, je l'ai dit, les actes illégaux – il n'y a pas d'autre terme –, contraires aux lois, que l'UBS, cette très grande organisation porteuse aussi de l'image de notre pays à l'extérieur, a commis aux Etats-Unis durant de longues années. Pas par hasard, mais de manière parfaitement organisée, réfléchie, visant à se développer aussi vite ou sinon plus vite que ses concurrentes, un peu en admettant que tout était bon pour atteindre cet objectif.

Il y a bien sûr cet élément au départ, mais il y a ensuite toute une série de retards, d'erreurs, d'errements des autorités suisses, du Conseil fédéral en particulier. Il suffit de lire le rapport de la Commission de gestion pour voir la longue liste des erreurs, qui ont commencé il y a déjà plusieurs années et qui nous ont menés à une situation presque inextricable, depuis 2007, depuis 2008, avec le sentiment que la volonté d'agir a parfois manqué, que dans le fond il n'y aurait pas de problème qui ne se résolve avec le temps, même en l'absence de solution. Puis il y a eu, déjà sous la pression extérieure, une fois au moins violation du droit suisse: c'était la livraison de 250 noms aux autorités américaines par la FINMA en février 2009. C'était quelque chose qui était contraire au droit suisse, contraire à notre Etat de droit, celui

que nous essayons de soigner ici, au Conseil des Etats en particulier, dont nous débattons souvent. C'était contraire au droit suisse et contraire à toutes les procédures qui étaient à ce moment-là en cours pour régler ce problème. Je ne conteste pas qu'il faille régler les problèmes que nous avons avec les Etats-Unis et avec des fraudeurs, mais pour cela il faut suivre un certain nombre de règles et ne pas les modifier automatiquement sous la pression extérieure.

Comment tout cela a-t-il encore été possible? Les errements, les retards, je l'ai dit, mais également, il faut s'en souvenir, la situation très difficile dans laquelle la Suisse se trouvait en automne 2008 et en hiver 2009. Souvenez-vous: la Suisse, parce qu'elle n'avait pas assez agi dans un certain nombre de cas, face à l'OCDE, face au G-20, s'est retrouvée tout à coup sur cette liste d'Etats très peu fréquentables, des Etats non coopératifs, presque voyous sur le plan fiscal. Je le dis clairement, c'était à tort que nous nous sommes retrouvés sur cette liste grise, voire sur la liste noire, mais c'était le climat de l'époque. Cette pression a aussi pu monter sur notre pays par les retards, les errements, les attentes, par le fait que l'on pensait que, dans le fond, comme on avait toujours fait comme cela, on pouvait laisser les choses aller, que cela se résoudrait tout seul.

Cet accord est-il une question de secret bancaire et de disparition de la distinction entre fraude et évasion fiscale? Pour moi, pas prioritairement. Cette question est déjà réglée. Elle a été réglée ici à l'unanimité dans toute une série de conventions de double imposition que nous avons acceptées, que le Conseil fédéral a négociées, qui ont été transmises selon la règle – cela a bien fonctionné – au Parlement qui les a acceptées quasiment unanimement, voire unanimement. Pour l'avenir, ce problème est réglé et nous ne parlons pas ici prioritairement d'une question de secret bancaire.

C'est au contraire beaucoup plus une question qui concerne UBS, qu'il faut sortir de l'ornière dans laquelle elle s'est mise toute seule. C'est une question qui concerne, dans le fond, la livraison aux autorités américaines de contribuables fraudeurs américains qui, pour la plupart, vivent aux Etats-Unis. C'est donc très largement une question de politique intérieure américaine. Je ne dis pas que cela ne doit pas nous préoccuper; nous avons toute une série de très bons liens avec les Etats-Unis qui font qu'il y a des accords qui nous permettent de collaborer, mais ce n'est pas prioritairement une affaire de politique intérieure nationale à ce stade.

On a beaucoup parlé, parce que c'est un élément essentiel du débat qui nous occupe maintenant, des conséquences négatives possibles sur la Suisse si l'accord devait être repoussé de quelques mois pour trouver une solution plus équilibrée, voire s'il devait, parce qu'une majorité du Parlement ou du peuple l'aurait voulu ainsi, être rejeté. Eh bien, je dois vous dire que je suis frappé de voir depuis plusieurs mois que la liste des conséquences les plus négatives de ce qui pourrait nous arriver provient des débats qui ont lieu en Suisse. Elle est portée par l'administration, par les responsables suisses des relations avec les Etats-Unis, par certains membres du Parlement. Le rapporteur de la commission, Monsieur Gutzwiller, l'a également mentionné. Mais c'est quelque chose qu'on n'entend pas avec la même acuité et avec la même force du côté américain. Je crois que les Etats-Unis doivent aussi considérer que nous avons un Etat de droit, que nous avons un Parlement, un gouvernement, des tribunaux fédéraux, que nous avons dans ce cas un Tribunal fédéral qui a dit que l'accord devait être soumis au Parlement et que ce n'est pas juste une soumission formelle à celui-ci. Nous sommes là pour véritablement en débattre, pour trouver la solution qui soit la plus équilibrée possible.

Alors, voyez-vous, je fais partie de ceux qui considèrent que cet accord pose beaucoup de problèmes et qu'en réalité, dans d'autres conditions, le Parlement ne l'accepterait probablement pas. Maintenant, la situation existe et on ne peut pas simplement faire comme si elle n'existait pas! Peut-être faut-il donc faire un effort particulier pour trouver une solution, pour régler le problème de ces contribuables américains au regard du fisc américain. C'est là que je prétends

que, si nous le faisons, nous ne devons alors pas oublier que nous avons aussi toute une série de problèmes importants à régler dans notre propre pays. Et nous ne devons pas oublier que, avant de régler les problèmes des autorités américaines avec les contribuables américains, nous devrions aussi poser des conditions qui nous permettent de garantir, autant que possible, que la situation que nous connaissons aujourd'hui ne se reproduise pas.

Je vous le dis franchement: je n'aimerais pas, comme parlementaire, être confronté une deuxième fois à un exercice de cette nature, et je pense que vous n'aimeriez pas cela non plus. Pour éviter que cela ne se reproduise, on devrait donc prendre des mesures, des mesures fortes. Nous les connaissons depuis plusieurs années, et je crois que, sur les constats, nous sommes toujours tous d'accord. Seulement, pour l'instant, il existe encore un fossé entre les constats – les paroles, la reconnaissance du fait qu'il conviendrait d'agir – et l'action concrète. Et c'est ce pas qu'il faut faire une fois. Je pense qu'on peut le faire aujourd'hui. J'ai d'ailleurs déposé l'une ou l'autre des propositions dans ce sens, en véhiculant l'idée suivante: si l'on veut vraiment faire cet exercice extrêmement désagréable, alors on doit d'abord penser à notre propre pays, poser des conditions qui, ici, font qu'il ne sera plus possible d'être confronté à un tel problème.

Avec ces arguments, je vous invite à entrer en matière, aussi bien sur l'accord que sur la planification des mesures. Et évidemment – vous le comprendrez suite à ce que je viens de dire –, le vote sur l'ensemble à propos de cet accord, de mon côté, dépendra naturellement de ce qui aura été effectivement entrepris par le Parlement, de cette volonté effectivement marquée de vouloir agir pour régler les problèmes qui nous empoisonnent depuis deux ans.

Germann Hannes (V, SH): Für mich gilt es, drei Bedingungen erfüllt zu sehen, damit ich diesem Abkommen grünes Licht geben kann.

1. Dieser Sündenfall darf sich nicht wiederholen. Konkret: Ein ähnlich eigenmächtiges Vorgehen durch den Bundesrat, d. h. Abschluss eines rechtswidrigen Vertrages ohne Zustimmung von Parlament und/oder Volk, muss in Zukunft ausgeschlossen werden.

2. Mit der Zustimmung zum Amtshilfeabkommen dürfen keine neuen Unternehmenssteuern verknüpft werden.

3. Die «Too big to fail»-Problematik, also das Problem mit den systemrelevanten Banken, ist zu lösen.

Bis jetzt, das sei vorweg vermerkt, sind wir überall auf Kurs. Beim Hauptanliegen, bei Punkt 1, wonach es nicht mehr zu einem Vertrag mit Rückwirkung kommen darf, sind die Weichen gestellt worden, zum einen mit dem Doppelbesteuerungsabkommen Schweiz/USA, das wir mit der zweiten Tranche der OECD-Abkommen durchgewinkt haben. Damit haben wir dort grünes Licht für eine erweiterte Amtshilfe gegeben. Wir haben dort aber auch klar stipuliert, dass Auskünfte nur dann gegeben werden, wenn keine gestohlenen Daten verwendet werden.

Zum andern wird die Amtshilfe neu geregelt. Für mich ist dabei entscheidend, dass die Amtshilfe nicht nur auf Stufe Verordnung, sondern im Rahmen eines Amtshilfegesetzes geregelt wird. Aus Legitimationsgründen, aus Gründen der Glaubwürdigkeit und als deutliches Zeichen für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist es notwendig, Regelungen dieser Tragweite auf Gesetzesstufe zu verankern. Allerdings handelt es sich dabei um eine mittel- bis langfristige Lösung. Die momentanen Probleme betreffend Amtshilfeabkommen im Fall UBS sowie die neuen Doppelbesteuerungsabkommen können in dieser Anfangsphase noch nicht endgültig gelöst werden, aber auch hier sind wir auf Kurs.

Schliesslich zum eigentlichen Kernpunkt der ersten Bedingung, deswegen finden Sie mich auch bei der Minderheit David bei Artikel 1a: Eugen David fordert dort, dass das Abkommen erst nach unserer Genehmigung Anwendung findet, das Inkrafttreten soll also nicht rückwirkend erfolgen. Das trägt zur Glaubwürdigkeit bei. Dort werde ich sicher mit-helfen, aber dieser Antrag wird ja nachher noch begründet.

Ein weiterer Punkt betrifft die Lösung, die nötig ist, dass sich das eben nicht mehr wiederholen kann. Hier haben wir in der WAK eine Motion beantragt, und der Antrag ist einstimmig verabschiedet worden. Das geht jetzt weiter. Im Nationalrat wird zudem ein analoger Antrag behandelt. Das Ziel dieses Vorstosses, dieser Kommissionsmotionen sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat, sofern die Motion dort zustande kommt, ist die Einschränkung der Kompetenzen des Bundesrates beim Abschluss internationaler Verträge. Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen eben so anzupassen, dass er völkerrechtliche Verträge nur dann selbstständig abschliessen kann, wenn er dazu durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt ist. Für Verträge von beschränkter Bedeutung, die der Bundesrat weiterhin in eigener Kompetenz genehmigen können soll, hat er im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Anpassungen vorzuschlagen, zum Beispiel eine Liste der betroffenen Bereiche. Dabei gilt es insbesondere zu verhindern, dass sich eine Situation wie beim Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS wiederholen kann, bei welcher das Parlament einen vom Bundesrat abgeschlossenen Vertrag im Nachhinein genehmigen muss. Eine vorläufige Anwendung solcher zukünftiger Verträge bedarf der Zustimmung der vorberatenden Kommissionen beider Räte.

Wir haben wie gesagt eine ähnliche Lösung in der WAK des Ständerates gefunden. Der Bundesrat hat zugesichert, dass er sich morgen Freitag mit dieser Kommissionsmotion auseinandersetzen wird; es wird auch eine aus dem Nationalrat, die noch präziser ausgerichtet ist, zu beraten sein. Ich bin aber eigentlich zuversichtlich, dass wir auch diese Flanke im Laufe dieser Session noch schliessen können.

Schliesslich sei gesagt, dass in diesem komplexen Gebilde, das wir hier errichten, noch nicht alle Mosaiksteine am richtigen Platz sind. Die Zeichen für einen sauberen, bürgerlichen Kompromiss stehen aber gut. Bei der Schlussabstimmung wird letztlich die Stunde der Wahrheit schlagen, dann wird alles Relevante auf dem Tisch liegen.

Schliesslich noch zu Bedingung 2, keine neuen Unternehmenssteuern: Da muss ich sagen, dass wir auch hier auf Kurs sind. Wir haben die Weichenstellungen in diesem Rat Anfang Session bereits vorgenommen und sind auch bei der Aktienrechtsreform auf Kurs, indem es jetzt auf einen indirekten Gegenvorschlag hinausläuft. Damit können wir der Abzockerei wirksam ein Ende bereiten, indem wir eben die Aktionärsrechte stärken, anstatt hinzugehen und neue Unternehmenssteuern einzuführen.

Schliesslich zur dritten Bedingung, die für mich wichtig ist, zur «Too big to fail»-Problematik: Hier besteht Einigkeit, dass eine Lösung gefunden werden muss. Über die Details wird man sich streiten können. Für mich ist nicht entscheidend, ob wir heute auf der Schiene des Planungsbeschlusses, wie sie Ihnen die ständerätliche Kommission vorschlägt, weiterfahren oder ob wir allenfalls auf den Weg der nationalrätlichen Kommission einschwenken, welche die Lösung eher in einer Kommissionsmotion sieht. Sie will insbesondere die Risiken beschränken: durch neue Regelungen für Eigenmittel, Liquidität, Eigenhandel, Risikoverteilung und Risikomanagement sowie eine griffige Regelung gegen falsche Entlohnungsanreize.

So stimmt für mich das Gesamtpaket. Unter diesen Bedingungen bin ich bereit, auf den Planungsbeschluss einzutreten. Und ich bin, wie gesagt, für beide Wege offen, sowohl für den der Minderheit als auch für den der Mehrheit. Das ist für mich nicht relevant.

Graber Konrad (CEg, LU): Ich benutze diese Eintretensdebatte dazu, vor allem auf einen Punkt einzugehen. Ich möchte nicht alle Ausführungen, die die Kommissionssprecher bereits gemacht haben, wiederholen. Es geht mir vor allem um das Thema Rechtssicherheit. Die Rechtssicherheit gegenüber den US-Bürgern, die ihr Vermögen bei der Schweizer Bank angelegt haben und auf das Bankgeheimnis zählen, das ist die eine Rechtssicherheit, die hier zur Diskussion steht. Es gibt aber auch eine Rechtssicherheit

zwischen Staaten, von Staat zu Staat. Mit diesem Abkommen zwischen der Schweiz und den USA hat sich die Schweiz verpflichtet. Mit einem Nein würde die Schweiz ein verbindliches Abkommen brechen, und das würden die USA als Vertragsbruch interpretieren.

Wenn das Amtshilfeabkommen nicht ratifiziert würde, wäre nicht in erster Linie die UBS betroffen, sondern vor allem die Realwirtschaft. Die Schweiz müsste möglicherweise auch mit anderen Diskriminierungen rechnen. Ich will da nicht schwarzmalen, aber trotzdem in Erinnerung rufen, dass die USA für die Schweiz der zweitgrösste Exportmarkt sind, hinter Deutschland, und dass die 650 US-Unternehmen mit 120 000 Arbeitsplätzen in der Schweiz immerhin 5 Prozent des Bruttoinlandproduktes erzeugen. Ich glaube, das muss berücksichtigt werden.

Klar ist das ausgehandelte Abkommen möglicherweise nicht in allen Punkten so, wie wir es uns wünschen würden. Hätte ich aber vor den Verhandlungen eine Prognose machen müssen – ich hätte nie erwartet, dass es von den ursprünglich 52 000 geforderten Kundendossiers im Amtshilfeabkommen am Schluss nur noch rund 4500 sein würden. Dies ist, aus meiner Sicht, zumindest quantitativ ein gutes Ergebnis. Wenn die Vermutungen der USA zutreffen, handelt es sich um Fälle, die wohl ohne Weiteres unter Steuerbetrug und ähnliche Delikte fallen, um Steuerpflichtige also, die sich auch in der Schweiz im Bereich des Steuerbetruges bewegen und Steuerbetrug zu verantworten hätten. Nach schweizerischem Verständnis kann eine Steuerhinterziehung durchaus den gleichen Unrechtsgehalt haben wie ein Steuerbetrug, nämlich dann, wenn es um fortgesetztes Hinterziehen von grösseren Steuerbeträgen geht.

Das Protokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen von 1996 beinhaltet zudem keine abschliessende Definition des Steuerbetruges bzw. von «tax fraud». Der unbestimmte Begriffszusatz «und dergleichen» bzw. «or the like» wurde von den Parteien nicht interpretiert, als sie dieses Doppelbesteuerungsabkommen abschlossen. Die jetzt vom Abkommen betroffenen US-Bürger durften also nicht davon ausgehen, dass ihre Daten unter keinem Titel transferiert werden. Eine Bedingung ist, dass auf ihren Konten und in ihren Depots während dreier aufeinanderfolgender Jahre Erträge von über 100 000 Schweizerfranken erzielt wurden. Ferner muss das Vermögen während der Zeitperiode zwischen 2001 und 2008 mindestens eine Million Franken betragen haben. Es handelt sich also um ganz beträchtliche Fälle. Das Abkommen filtert aus Sicht der USA natürlich praktisch die grossen Fische heraus. Ob es sich um Steuerbetrug nach US-Recht handelt, werden diese Steuerpflichtigen im Verfahren in den USA erfahren, wo sie sich zu verantworten haben.

In einer Situation, in der man sich zwischen Pest und Cholera entscheiden muss, ist mir die Rechtssicherheit auf Staatsebene sehr wichtig. Sie ist auch wichtig im Hinblick auf Verhandlungen mit anderen Staaten, sie ist wichtig im Hinblick auf das ausgehandelte Doppelbesteuerungsabkommen. Die Schweiz verliert sonst auf internationaler Ebene sehr stark auch an Vertrauenswürdigkeit. Bei der Wahl zwischen Pest und Cholera sind mir auf alle Fälle die verlässlichen Rechtsverhältnisse zwischen den Staaten wichtiger als der Schutz von amerikanischen Steuerpflichtigen, die vermutlich im eigenen Land ein Steuerdelikt begangen haben. Ich bitte Sie deshalb, dem Abkommen über das Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG zuzustimmen.

Marty Dick (RL, TI): Si nous nous trouvons dans une telle situation aujourd'hui, c'est certes à cause du comportement irresponsable de certains dirigeants d'UBS, qui se sont conduits aux Etats-Unis – mais ailleurs aussi – comme une véritable association de malfaiteurs animés par un esprit avide et prédateur. Oui, il faut appeler un chat un chat! On reste absolument sans voix à la lecture de la description des faits dans les jugements américains, en voyant à quoi ont pu arriver de distingués fonctionnaires.

Mais est-ce là une raison suffisante pour justifier le refus de l'accord qui nous est soumis aujourd'hui dans des conditions, il faut bien le reconnaître, rocambolesques et certaine-

ment pas très satisfaisantes du point de vue d'une saine application des règles de l'Etat de droit et du principe de la séparation des pouvoirs? Faut-il punir UBS pour le comportement de ses précédents dirigeants? Faut-il sanctionner le Conseil fédéral pour son empiètement maladroît et son incapacité à fonctionner comme on l'exige d'un équipage appelé à affronter une mer tempétueuse?

Nous sommes appelés aujourd'hui, en tant que parlementaires, à assumer une responsabilité institutionnelle. De quelle façon? Assumer une responsabilité est, par définition, un choix de nature éthique. Quelle éthique? L'éthique de la conviction, qui nous ordonne d'aller jusqu'au bout de ce que l'on croit, sans considérer les conséquences que cela entraînerait, ou l'éthique de la responsabilité, qui nous impose de procéder à une pesée des intérêts et de choisir la solution qui tient le mieux compte de l'intérêt général? Le choix me semble évident pour qui s'engage en faveur d'une politique qui vise à résoudre des problèmes et non à imposer ses idées et des intérêts particuliers à tout prix. Max Weber, qui avait bien défini ces deux éthiques, avait d'ailleurs aussi indiqué quelle devait être la voie à suivre pour la politique.

Il serait en outre trop facile d'attribuer la responsabilité de la situation dans laquelle nous nous trouvons à la seule UBS et au seul Conseil fédéral. Les critiques, aussi justifiées soient-elles, ne sauraient se substituer à une indispensable autocritique. Qui a toléré pendant des décennies que notre pays soit le refuge accueillant de capitaux énormes soustraits aux fisco d'Etats démocratiques et amis? Tous, ou presque, ont fermé les yeux quand arrivaient les valises et les voitures à double fond qui provenaient des pays avoisinants, regorgeant d'argent noir, ou ont justifié ces pratiques avec l'argument, profondément hypocrite à mon avis, de la protection de la sphère privée.

Autre question: qui a accepté sans broncher, voire encouragé une attitude systématiquement complaisante, allant jusqu'à la servilité, envers les Etats-Unis, nonobstant les belles proclamations quant au caractère sacré de notre indépendance et de notre neutralité? Je ferai juste quelques rappels, à titre d'exemples: de SWIFT à Tinner, de l'agent Tom aux prisons secrètes en passant par Polanski, et ainsi de suite, une série d'affaires et d'histoires où nous avons eu envers les Etats-Unis une attitude plus que complaisante.

Et encore! et cela nous concerne directement, qui de nous, mes chers collègues, s'est opposé en 1996 à la convention de double imposition avec les Etats-Unis et aux importantes concessions que nous avons consenties, aussi bien en ce qui concerne le secret bancaire que notre souveraineté? Ce sont pourtant ces dispositions de 1996 qui sont essentiellement – ou, selon le Conseil fédéral, «exclusivement» – à la base de l'accord que nous traitons aujourd'hui.

Si je me rappelle bien, en 1997, lorsque nous avons traité cet objet, nous l'avons fait sans aucune discussion, dans une salle presque à demi vide. Refuser cet accord nous créera – c'est certain – d'importants nouveaux problèmes. L'accepter n'effacera certainement pas tout ce que nous avons actuellement. Cette affaire doit donc nous induire à réfléchir et, surtout, à agir. Il faut réfléchir et s'interroger. Pourquoi découvrons-nous tout à coup le charme de l'argent propre? Alors que c'est un impératif éthique qui s'impose dans une société démocratique et un choix politique qu'on aurait dû faire depuis longtemps! Pourquoi, une fois de plus, la politique a-t-elle été à la traîne de l'économie, qui a opté pour la «Weissgeldstrategie» avant la politique, certes pas en raison d'un repentir soudain de nature éthique?

Nous devons aussi agir. Les bonus versés à certains dirigeants – dont quelques-uns ont fait preuve d'une incompétence qui a mis le pays même en difficulté – ont acquis une dimension telle qu'on ne peut plus les considérer comme relevant d'une affaire interne des entreprises. Dans une période où de nombreux jeunes ne trouvent pas de travail et où des quinquagénaires perdent le leur sans espoir de le retrouver, ces rétributions astronomiques et totalement arbitraires ont un effet dévastateur sur le système des valeurs qui unit notre société. Le Conseil fédéral a promis d'agir;

nous devons le soutenir. Nous devons surtout être conséquents avec ce que nous proclamons.

Un autre point me choque profondément et j'en ressens un malaise personnel. Si je pense à tous les cas de condamnation pour gestion déloyale que j'ai contribué à obtenir dans ma précédente profession, j'éprouve un sentiment de révolte en voyant que les malfaiteurs qui ont provoqué le désastre de la campagne américaine non seulement ne sont pas poursuivis, mais ont en plus engrangé des millions de francs! De la démagogie, pensez-vous? Non, je suis seulement animé par un sentiment de justice et d'équité.

Lisez! Lisez avec attention ce que prévoit l'article 158 du Code pénal suisse. Eh bien, j'ai envie de m'excuser auprès de ceux que j'ai fait condamner, y compris auprès de celui qui a été reconnu coupable de gestion déloyale par le Tribunal fédéral – c'était une petite affaire –, quand bien même il était actionnaire unique de la société qui a subi le dommage. Dire non à cet accord, en fait – et c'est pour moi un argument important –, signifie aussi protéger des fraudeurs. Pas n'importe quels fraudeurs, pas l'employé du McDonald's qui oublie de déclarer son petit carnet d'épargne, mais de gros fraudeurs, des gens qui volent l'Etat et leurs concitoyens. J'ai vraiment de la peine à invoquer l'Etat de droit – à tort d'ailleurs – pour continuer à leur assurer l'impunité et la jouissance de ce qu'ils ont volé.

J'espère seulement – et je conclurai par là – que les mêmes critères vaudront également pour les fraudeurs du fisc suisse. Si tel n'était pas le cas, ce serait un comble et une insulte au sens commun de la justice.

Bischofberger Ivo (CEg, AI): Der Bundesrat hat am 14. April 2010 die Botschaft zur Genehmigung des revidierten UBS-Abkommens zwischen der Schweiz und den USA zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Nach intensivem Studium dieser Botschaft und der Dossiers, nach den Anhörungen und nach all den zum Teil äusserst kontrovers geführten Diskussionen in den zahlreichen Kommissionssitzungen bin ich, zusammenfassend, der Überzeugung: Die Umsetzung dieses revidierten Abkommens ist zum jetzigen Zeitpunkt der einzige Weg, um den Fall UBS definitiv zu erledigen und damit – und das ist das Entscheidende – drohenden Schaden vor allem für die schweizerische Volkswirtschaft abzuwenden. Oder anders gesagt: Es geht nicht darum, für die UBS die Kohlen aus dem Feuer zu holen, davon bin ich meilenweit entfernt; es geht darum, mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen negativer Art auf andere Banken und auf weitere Wirtschaftszweige – die Kollegen Graber und Briner haben es angetönt – abzuwenden.

Wenn ich die Ereignisse chronologisch Revue passieren lasse, so zeigt sich klar und deutlich, dass der Bundesrat vor dem heute zu diskutierenden Antrag verschiedene andere Möglichkeiten geprüft hat:

1. Der Verzicht auf eine Verhandlungslösung hätte zu einer Eskalation des Konfliktes geführt.
2. Eine Zahlung der UBS für die Steuerschulden ihrer Kunden war ebenfalls keine Option, weil die USA an der Steuerehrlichkeit der US-Steuerpflichtigen und nicht an einer Zahlung interessiert waren.
3. Die Datenherausgabe gestützt auf Notrecht kam aus rein rechtsstaatlichen Gründen nicht infrage.
4. Eine umfassende Problemlösung durch Verhandlungen über eine Abgabesteuer in Verbindung mit einer Weissgeldstrategie mit den USA erwies sich zum damaligen Zeitpunkt wegen des indiskutablen hohen Zeitdrucks und der ungewissen Realisierungschancen als nicht machbar.

Somit blieb der uns heute bekannte eingeschlagene Weg wohl der einzig mögliche. Entsprechend wurde der Vertrag angepasst und gemäss den Forderungen des Bundesverwaltungsgerichtes, gestützt auf seinen Entscheid vom 21. Januar 2010, in den relevanten Bereichen neu formuliert. Nach Abwägung all dieser rein sachlich motivierten Argumente bitte ich Sie, gemäss den Anträgen unserer Aussenseitigen Kommission auf die Vorlage einzutreten und das Abkommen mit dem Änderungsprotokoll zu genehmigen.

Sommaruga Simonetta (S, BE): Es gibt zwei Gründe, weshalb wir heute über diesen Staatsvertrag diskutieren und abstimmen müssen: Der erste Grund besteht darin – wir haben es jetzt mehrfach gehört –, dass sich die UBS in den USA betrügerischer Machenschaften schuldig gemacht, illegale Geschäfte getätigt hat und deshalb ein Strafverfahren in den USA am Hals hat. Das kommt vor, und deshalb allein bräuchten wir ja noch nicht über einen Staatsvertrag zu diskutieren und abzustimmen. Aber es gibt eben noch einen zweiten Grund, weshalb wir heute über diesen Staatsvertrag diskutieren müssen, und dieser Grund ist, dass sich die UBS ausserhalb jeglicher marktwirtschaftlicher Regeln bewegt. Der Staat kann die UBS nicht fallenlassen. Er kann sie nicht in Konkurs gehen lassen. Zu einer Marktwirtschaft gehört aber, dass Unternehmen auch in Konkurs gehen können. Deshalb habe ich gesagt, die UBS bewege sich ausserhalb der marktwirtschaftlichen Regeln. Tatsache ist, dass auch die Schweiz ein Problem hat, wenn die UBS ein finanzielles oder rechtliches Problem hat. Die Causa UBS ist eine Causa Schweiz.

Deshalb müssen wir heute mit diesem Staatsvertrag der UBS aus der Patsche helfen. Wir haben ihr schon einmal geholfen, und zwar mit Steuergeldern in Milliardenhöhe im Oktober 2008. Aufgrund dieser Tatsache ist der Bundesrat nicht untätig geblieben. Er hat anerkannt, dass es nicht angehen kann, einer Firma oder vielleicht auch zwei Firmen, systemrelevanten Banken in der Schweiz, eine Vollkaskoversicherung zu geben, ohne dass sie Prämien bezahlen müssen. Der Bundesrat hat deshalb eine Expertenkommission eingesetzt, zusammengesetzt aus Kreisen der Wirtschaft, der Wissenschaft, aus der Verwaltung, der Nationalbank und der Finma. Er hat dieser Expertenkommission den Auftrag gegeben, Vorschläge zu unterbreiten, wie dieser «Too big to fail»-Problematik, also dieser eigentlich unhaltbaren Situation, beizukommen ist. Diese Expertenkommission hat, wie Sie wissen, im April einen Zwischenbericht vorgelegt, und sie hat ganz konkrete Vorschläge gemacht, welche Regulierungen notwendig sind, um dieses Grossbankenproblem, dieses Problem, das wir in der Schweiz mit Firmen haben, die eine Vollkaskoversicherung haben, zu lösen.

Man war sich in der Expertenkommission einig – einstimmig, hat uns der Präsident der Expertenkommission berichtet –, dass es jetzt Regeln braucht, dass sie dringend sind, dass es gesetzliche Vorgaben braucht, dass man das nicht auf dem Verordnungsweg oder irgendwie auf dem Weg der Finma-Regulierung machen kann. Man war sich in der Expertenkommission auch einig, welches die Instrumente sind, um diese Grossbankenregulierung in den Griff zu bekommen. Gemäss den Vorschlägen, die die Expertenkommission gemacht hat, müssten wir in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität und Organisation der systemrelevanten Banken jetzt Vorschriften machen, Regulierungen machen, die weiter gehen. Weil die Schweiz in Bezug auf ihre Grossbanken ganz besonders exponiert ist, müssen wir auch weiter gehen, als internationale Regeln dies vorsehen. Das hat die Expertenkommission so festgehalten.

Der Bundesrat hat diese Vorschläge der Expertenkommission in einen Planungsbeschluss gepackt und darin ziemlich genau das wiedergegeben, was uns die Expertenkommission ans Herz gelegt hat: dass man jetzt regulieren solle. Übrigens hat die Expertenkommission einen vollausformulierten, konkreten Gesetzentwurf vorgelegt.

Nun ist im Parlament Widerstand gegen diesen Planungsbeschluss entstanden. Ich habe schon in der Kommission den Eindruck gehabt, dass der Widerstand gegen diesen Planungsbeschluss nicht nur darin besteht, dass jetzt eine Verknüpfung mit dem Staatsvertrag gemacht wird, sondern dass es auch inhaltlich massiv Widerstand gibt gegen das, was in diesem Planungsbeschluss vorgeschlagen wird. Es liegt heute nicht von ungefähr ein Nichteintretensantrag vor; wir hatten ihn schon in der Kommission. Wir haben gesehen, dass die WAK des Nationalrates diesen Planungsbeschluss ablehnt. Ich muss sagen: Ich sehe heute, dass dieser Planungsbeschluss – selbst beim besten Willen des Bundesrates, der ja wirklich vorwärtsmachen wollte, der ja im Pla-

nungsbeschluss bereits verbindliche Daten festgelegt hat – auf sehr wackligen Füßen steht. Das ist doch erstaunlich. Wenn ich den Bericht der GPK lese, der offenbar einstimmig verabschiedet wurde und in dem steht, dass sich jetzt das Zeitfenster für Regulierungen bereits wieder schliesse, dass die Regulierungen jetzt gemacht werden sollten, dass sie schnell gemacht werden sollten, und dann feststelle, dass dieses Parlament nicht einmal einem Planungsbeschluss des Bundesrates zustimmen will oder dass bereits so viel Widerstand vorhanden ist, dann muss ich sagen, dass bei mir alle Alarmglocken läuten.

Ich bin überzeugt, dass die beiden Geschäfte Staatsvertrag und Planungsbeschluss einen engen inhaltlichen Zusammenhang haben. Das ist nicht Parteitaktik, Powerplay oder was heute alles noch gesagt wurde. Sie haben inhaltlich einen ganz direkten Zusammenhang. Der Kommissionssprecher der APK hat heute darauf hingewiesen, wie gross der volkswirtschaftliche Schaden bei einer Ablehnung des Staatsvertrages wäre. Ich möchte das nicht in Zweifel ziehen. Ich gehe auch davon aus, dass der Schaden beträchtlich ist, wenn wir diesen Staatsvertrag nicht oder nicht zeitgerecht erfüllen. Ich will das Risiko diesbezüglich in keiner Art und Weise infrage stellen. Aber den volkswirtschaftlichen Schaden aufgrund von Grossbanken, die ihre Risiken nicht im Griff haben, halte ich für ebenso beträchtlich.

In der Zwischenzeit ist das Risiko, dass die Grossbanken ihre Risiken nicht im Griff haben, noch gestiegen. Denn die systemrelevanten Banken in der Schweiz wissen mittlerweile, dass sie vom Staat immer gerettet werden, dass der Staat sie finanziell immer wird retten müssen. Sie wissen, dass ihnen der Staat auch immer wird unter die Arme greifen müssen, wenn sie rechtliche Probleme haben, weil er sie eben nicht fallenlassen kann. Diesem Risiko kann ich nicht länger tatenlos zuschauen. Wir haben schon zweimal einen Brand bei der UBS gelöscht, und ich kann nicht Hand dazu bieten, ein drittes Mal einen Brand zu löschen, wenn wir nicht gleichzeitig Massnahmen für die Brandverhütung ergreifen; hier spricht die ehemalige Feuerwehrchefin der Gemeinde Köniz aus mir. Das hat – ich sage es noch einmal – nichts mit Parteipolitik zu tun. Die Regulierung der Grossbanken wurde auch von der Expertenkommission verlangt. Wir müssen die Regulierung nicht irgendeinmal, am Sankt-Nimmerleins-Tag, machen, sondern jetzt.

Wenn ich beide Risiken gegeneinander abwäge, das Risiko einer Ablehnung des Staatsvertrages und das Risiko, keine Regulierung für die Grossbanken zu haben, komme ich zum Schluss, dass das zweite Risiko für mich beträchtlich grösser ist. Das führt mich dazu, dass ich den Staatsvertrag unter den heute gegebenen Bedingungen ablehnen werde. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe mir diesen Entscheid nicht leicht gemacht. Ich kann mir ja vorstellen, dass dieser Staatsvertrag – auch mithilfe meiner Stimme – tatsächlich abgelehnt würde, und ich bin mir bewusst, dass das ein sehr grosses Risiko ist. Aber ich muss Ihnen sagen: Ich kann dem Risiko, dass wir für die Grossbanken keine Regulierung haben, nicht länger zuschauen. Ich bin erstaunt und auch erschüttert, wie man auf der einen Seite unablässig die Risiken einer Ablehnung des Staatsvertrages beschwört – wir haben es heute in allen Voten gehört – und wie locker man auf der anderen Seite mit den Risiken umgeht, die eben von den Grossbanken ausgehen, die in jedem Fall vom Staat gerettet werden müssen.

Ich möchte zum Schluss noch etwas zu den Risiken im Zusammenhang mit der Boni-Regulierung sagen: Wenn ich für eine Boni-Regulierung einstehe, dann mache ich das in erster Linie und hauptsächlich deshalb, weil ich überzeugt bin, dass diese Entschädigungsmodelle in der Vergangenheit, aber auch in der Zukunft ganz beträchtlich zu den grossen Risiken beigetragen haben bzw. beitragen werden. Für mich steht nicht die moralische Entrüstung bei den Boni im Vordergrund. Ich ärgere mich zwar auch – ebenso wie wahrscheinlich Sie alle – grün und blau über diese Masslosigkeit, über diese Uneinsichtigkeit. Darüber ärgere ich mich aber nicht nur bei den Banken, sondern auch bei anderen Branchen, wo diese Masslosigkeit ebenfalls vorhanden ist. Aber

mein Ziel ist es, bei einer Boni-Regulierung oder bei einer Regulierung der Entschädigungssysteme darauf hinzuwirken, dass eben auch dort die risikoverstärkenden Elemente zurückgebunden werden.

Wenn wir mit einer «Too big to fail»-Regulierung die Eigenmittel erhöhen, und das ist ja ein wesentlicher Bestandteil des Vorschlages der Expertenkommission, ist schon viel gewonnen, auch in Bezug auf die Entschädigungen. Denn wenn diese Unternehmen höhere Eigenmittel haben, haben sie nicht nur ein dickeres Polster in Risikosituationen, sondern dann werden sie automatisch auch bei den Entschädigungen wieder mehr Augenmass haben.

Ich bitte Sie, auf die beiden Vorlagen einzutreten. Ich werde dem Planungsbeschluss zustimmen und den Staatsvertrag ablehnen.

Frick Bruno (CEg, SZ): Wir stünden in einem Justiz- und Souveränitätskonflikt Schweiz/USA, hat Herr Gutzwiller einleitend gesagt. Er hat Recht. Genau dort stehen wir, und diesen Konflikt lösen wir zugunsten der USA. Wir lösen ihn zugunsten der USA, weil sie sich auf das Abkommen des Bundesrates vom 19. August letzten Jahres stützen können und weil wir mit Grund das wirtschaftliche und politische Powerplay der USA fürchten, wenn wir den Vertrag nicht nachträglich genehmigen. Also sagen wir Ja, um grossen volkswirtschaftlichen Schaden abzuwenden. Aus diesem Grund überhaupt hat der Bundesrat das Abkommen unterzeichnet.

Nun hat das Bundesverwaltungsgericht ihm die Wirkung versagt, weil das Abkommen über das bestehende Rechtshilfeabkommen mit den USA hinausgeht und es darum von National- und Ständerat zu ratifizieren ist. Wenn wir es nicht ratifizieren würden, wäre das in den Augen der USA ein veritabler Vertragsbruch. Dies hätte ein politisches und wirtschaftliches Powerplay der grössten Macht der Welt gegen uns zur Folge, und zwar mit den grössten volkswirtschaftlichen Risiken für die Schweiz. Denn wir müssen klar festhalten: Die UBS hat amerikanisches Recht massiv verletzt. Sie hat massiv kriminell gehandelt. Ohne Amtshilfe, ohne dieses Amtshilfeabkommen würde das Verfahren in den USA fortgesetzt und Anklage gegen die Bank erhoben; darüber müssen wir uns im Klaren sein. Welches die Folgen sind, können wir abschätzen, weil es Vergleichsfälle gibt. Es ist absehbar, dass zumindest die grösseren institutionellen US-Kunden und die Gemeinwesen in den USA ihre Geschäftsbeziehungen abbrechen müssten, den Mitarbeitenden in den USA wäre eine Weiterarbeit bei der UBS faktisch unmöglich, und die Aufsichtsbehörden stünden zudem unter Druck, den UBS-Einheiten die Bewilligung zu entziehen. Für die UBS mit 40 Prozent ihrer Aktivitäten in den USA wäre das existenziell. Und wir wissen: Die USA gehen in diesen Dingen erbarmungslos vor, ohne Rücksicht auf dramatische Konsequenzen. Wir erinnern uns doch alle an Enron, Worldcom und Arthur Andersen, riesige US-Firmen mit Hunderttausenden von Beschäftigten, die gnadenlos aus dem Verkehr gezogen wurden.

Die UBS aber ist auf die USA angewiesen und für die Schweiz ein zentraler Faktor. Wir haben es mehrmals gehört: Sie ist «too big to fail», wir können sie nicht fallenlassen. Neben dem Risiko, dass die UBS fallen würde, mit allen volkswirtschaftlichen Konsequenzen, müssten wir mit weiteren Konsequenzen wirtschaftlicher Art rechnen. Denken Sie an die Schweizer Exportindustrie: 10 Prozent unserer Exporte gehen in die USA, der Handelsbilanzüberschuss ist gross. Die Exportindustrie wäre aufgrund von US-Massnahmen gefährdet, und gefährdet wären vor allem auch die Multinationals in der Schweiz. Sie wären gefährdet, weil die Schweiz mit Strafsteuern, Strafzöllen usw. belegt werden könnte. Das Leben würde ihnen erschwert. Ob sie wegziehen würden, wissen wir nicht. Aber zumindest würden sie in der nächsten Zeit, bis die Unsicherheiten beseitigt wären, in der Schweiz nicht mehr investieren. Und die Multinationals machen 25 Prozent unseres ganzen Volkseinkommens aus. Aus diesen Überlegungen ist klar: Wir können gar nicht anders als dem Abkommen zustimmen. Dieses Abkommen ret-

tet uns politisch, und es verhindert grossen volkswirtschaftlichen Schaden.

Aber es gibt noch eine andere Seite, und von dieser anderen Seite haben wir bisher im Rat nicht gesprochen. Es gibt auch die Bankkunden und die künftige Entwicklung unseres Finanzplatzes. Bankgeschäfte sind Vertrauenssache. Und allen Bankkunden haben wir versprochen – wir als Eidgenossenschaft –, den USA keine Amtshilfe zu leisten, ausser in Delikten wie «tax fraud and the like», Steuerbetrug oder Ähnliches. Das neue Abkommen nun geht wesentlich weiter als das bisherige Rechtshilfeabkommen, eben darum müssen wir es ja genehmigen, und es konnte nicht vom Bundesrat in eigener Vollzugskompetenz beschlossen werden. Diese Bankkunden opfern wir zugunsten der Politik und der Volkswirtschaft der Schweiz, ohne mit der Wimper zu zucken. Das zerstört Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz. Gibt es für ausländische Kunden, insbesondere für US-Amerikaner, noch gute Gründe, Schweizer Banken zu berücksichtigen? Ihr Ruf ist ramponiert. Die Schweizer Politik ist unzuverlässig. Wir geben das Bankgeheimnis und den Vertrauensschutz, den wir gesetzlich zugesichert haben, zu einem grossen Teil auf. Das ist der grosse Schaden, den wir davontragen werden. Es wird die künftige Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz erheblich stören. Denn in den Augen der ausländischen Kunden geben wir ihre Interessen leicht hin auf und zerstören ihr Vertrauen.

Es geht, und darauf möchte ich deutlich aufmerksam machen, vordergründig um diese 4450 Fälle der UBS, aber lesen Sie auf Seite 3025 der Botschaft die zusätzliche Erklärung des Bundesrates, die Bestandteil des Abkommens ist: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft erklärt, dass sie bereit ist, ergänzende Amtshilfesuche ... zu prüfen und zu bearbeiten, sofern sich diese auf ein Handlungsmuster und Umstände stützen, welche denjenigen im Falle der UBS AG entsprechen.» Also geht es nicht nur um die UBS, es geht um alle Schweizer Banken, die sich in den USA nicht korrekt verhalten haben.

Eingebrockt hat uns dieses Schlamassel die UBS mit ihrem – zumindest nach amerikanischem Recht – kriminellen Vorgehen. Wäre die UBS eine kleine oder mittlere Bank, so würde niemand in diesem Saal einen Finger für sie rühren; wir würden die Marktwirtschaft und das Konkursrecht spielen lassen. Aber weil sie die halbe Schweiz ins Elend ziehen kann, müssen wir eingreifen. Mit anderen Worten: Wir müssen, um das ganze Flugzeug und die Passagiere zu retten, auch kriminelle Piloten schützen. Es sind daher – mit dieser Ansicht stimme ich voll und ganz überein – Massnahmen gegen das «Too big to fail»-Problem nötig.

Nun sind wir in der Tages- und doch auch in der Parteipolitik. Der Bundesrat hat diese Planungsmassnahmen auf Druck der Sozialdemokraten eilig mit dem Staatsvertrag verknüpft, um eine Mehrheit für das Abkommen zu sichern. Nun hat die Schweizerische Volkspartei ihre Position bezogen und sich für das Abkommen ausgesprochen, also braucht es für die Bildung einer Mehrheit die Sozialdemokraten und den Planungsbeschluss offenbar nicht mehr. Heisst das nun, dass wir auf den Planungsbeschluss verzichten sollen? Die enge Verknüpfung hat mich immer gestört; sie war eine politische Konzession, um Mehrheiten zu gewinnen, und das ist selten gut. Aber es braucht diese Planung, nicht in Form eines heutigen Beschlusses, sondern im Sinne einer raschen Erarbeitung.

Was heisst «too big to fail»? Das heisst nichts anderes, als dass die UBS eine faktische Staatsgarantie hat. Faktische Staatsgarantien – da stimme ich mit Frau Sommaruga überein – gibt es nicht, ohne dass man dafür Prämien bezahlt. Diese Prämien müssen bezahlt werden. Der Bundesrat hat im Planungsbeschluss bei Artikel 2 Absatz 3 Massnahmen wie erhöhte Eigenmittel, Liquiditätsvorschriften, Risikoverteilung oder Organisation vorgesehen. Diese sogenannten harten Massnahmen sind wichtig. Aber es braucht auch weichere Massnahmen. Es braucht auch Regeln einer Good Governance, eines verantwortlichen wirtschaftlichen Handelns. Was nämlich diese Grossbanken selbst noch in letzter Zeit mit den Löhnen machen, die auch bei aller Grosszügig-

keit schlichtweg nicht nachvollziehbar sind, das ist gesellschaftszersetzend.

Das kann die schweizerische Gesellschaft so nicht hinnehmen. Darum müssen solche Massnahmen gegen das «Too big to fail»-Problem auch Massnahmen der Good Governance und Massnahmen – ich sage es deutlich –, Regeln für Maximallöhne enthalten und damit verknüpft werden. Diese Regelung will ich nicht auf die lange Bank schieben. Ein Planungsbeschluss hat ohnehin eine sehr beschränkte Verbindlichkeit. Aber ich verlange doch vom Bundesrat – ich bekenne mich dazu –: Diese Massnahmen müssen sehr rasch auf den Tisch kommen, wohldurchdacht, nicht in Hektik. Die Massnahmen müssen kommen, mindestens jene, welche der Bundesrat vorgeschlagen hat, aber auch weitere Massnahmen im Rahmen einer Good Governance, einer guten Unternehmensführung. Dazu gehören auch Entschädigungssysteme, welche vertretbar sind und nicht zu den heutigen Auswüchsen führen.

Ich möchte das aber nicht ideologisch verknüpfen. Es ist meines Erachtens nicht richtig, das Amtshilfeabkommen abzulehnen, nur weil jetzt der politische Druck nicht sofort in Massnahmen umgesetzt werden kann. Da habe ich eine ganz andere Meinung als Frau Sommaruga. Es geht um einen immensen volkswirtschaftlichen Schaden für die Schweiz, den wir verhindern müssen. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir gleichzeitig unserem Ruf als Bankenplatz sowie dem Vertrauensschutz der Bankkunden massivsten Schaden zufügen, der nicht leicht wieder zu reparieren ist. Wir müssen die Massnahmen gegen die «Too big to fail»-Problematik sehr rasch – sehr rasch! – realisieren.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich erlaube mir, Ausführungen in zwei Richtungen zu machen.

Erstens zum sogenannten Planungsbeschluss: Ich habe dieser Tage mit viel Interesse die Stellungnahme des Bundesrates mit dem Titel «Die strategische politische Steuerung des Bundesrates» vom 21. April 2010 gelesen. Darin hat es bemerkenswerte Ausführungen zur politischen Planung. Es wird gesagt, dass die Notwendigkeit einer wirksamen und effizienten Staatsleitung die Kooperation zwischen den Gewalten voraussetze, dass diese Notwendigkeit aber insofern auch Grenzen setze, als Entscheidungen rechtzeitig zu erfolgen hätten und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden müssten. Der Bundesrat befürwortet eine klare Trennung der Kompetenzen der Gewalten. Er ist der Auffassung, dass Artikel 180 der Bundesverfassung dem Bundesrat die Aufgabe einer kohärenten Gesamtplanung zuweise usw.

Es wird weiter gesagt, dass die politische Planung als politische und strategische Zielsetzung eine zentrale Funktion der Exekutive, eine für einen modernen Staat unverzichtbare staatsleitende Aufgabe des Bundesrates darstelle. Die politische Planung diene insofern als Frühwarnungs- und Frühkoordinationssystem und sei Teil der durch die Exekutive ausgeübten Staatsleitung. «Der Bundesrat erachtet die Frühwarnung und die politische Planung als eine zentrale Funktion der politischen Führung der Exekutive.» Ich muss hier nicht weiter zitieren.

Und dann kommt, knapp drei Wochen später, diese Vorlage zu einem Planungsbeschluss. Mit Planung hat dieser Beschluss nichts zu tun, also wirklich nichts. Der zeitliche Planungshorizont, Sie sehen es in den Artikeln 3 und 4, ist der Herbst dieses Jahres – wir sind jetzt im Juni. Inhaltlich ist diese Vorlage schlussendlich von einer sehr zweifelhaften Verbindlichkeit. Es ist schlicht und einfach keine Planung. Es ist heute mehrfach davon gesprochen worden, die Verbindung dieser Absichtserklärung mit der Genehmigung des Staatsvertrages sei eine taktische Übung – mehr ist es nicht. Meines Erachtens ist dieses Vorgehen schlicht und einfach falsch. Formen und Verfahren haben ihre Bedeutung. Ich weiss, dass es im Parlament nicht so wahnsinnig populär ist, über Formen zu sprechen. Aber ordentliche Verfahren und Formen haben ihre Bedeutung, und sie geben Sicherheit. Wenn wir ausgerechnet in schwierigen Situationen – in einer solchen stehen wir weiss Gott – vom ordentlichen Verfahren

abweichen, dann ist das nicht vertrauensbildend, sondern bewirkt Unsicherheit, geradezu das Gegenteil.

Ich bin deshalb der Auffassung, dass wir hier auf diesen sogenannten Planungsbeschluss nicht eintreten sollten. Inhaltlich sage ich aber auch in aller Klarheit, dass ich Regeln im Sinne des Zwischenberichtes der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen zustimmen werde. Ich erwarte es und sage das hier in aller Klarheit, dass unmittelbar nach Vorliegen des Schlussberichtes – der wird ja im Sommer noch erwartet – der Bundesrat möglichst rasch die Vorlage bringen muss, im ordentlichen Verfahren. Das ist hier der Weg. Ich bitte darum, diesen Weg konsequent zu gehen.

Ich komme nun zum Abkommen. Ich nehme an, Sie alle haben die Präambel des Abkommens auch gelesen. Mich hat das erschüttert. Obwohl ich natürlich weiss, dass das im diplomatischen Bereich so üblich ist, stösst mir das heute auf, wenn hier die Rede davon ist, dass «die Vertragsparteien danach streben, die langjährige und enge Freundschaft zwischen ihren Völkern erneut zu bekräftigen und die zwischen den beiden Ländern bestehende partnerschaftliche Beziehung fortzuführen und zu bereichern». «Bereichern»: Die Wortwahl spricht für sich. Ich habe Mühe, wenn hier von «gegenseitiger Achtung für ihre Souveränität und demokratischen Traditionen sowie für die Rechtsstaatlichkeit» die Rede ist und davon, dass der Wunsch geteilt werde, «Streitigkeiten einvernehmlich und in Übereinstimmung mit dem Recht beider Staaten beizulegen».

Das sind hervorragend schöne Worte. Aber diese Floskeln, das sind es eben auch, verdecken doch schlussendlich die Realität, dass es zwischen unseren beiden Ländern, den USA und der Schweiz, zurzeit schlicht und einfach nicht klappt. Das beschäftigt mich. Und ich bedaure etwas, dass die zuständige Bundesrätin, die Aussenministerin, heute nicht auch anwesend ist. Ich hätte ihr das sehr gerne direkt gesagt. Ich sehe hier durchaus einen Zusammenhang mit einer Aussenpolitik, die die Gewichte in den letzten Jahren meines Erachtens falsch gelegt hat und die gerade unsere wichtigsten Partnerländer etwas im Schatten gelassen hat. Ich bedaure, dass uns in dieser Situation das Verständnis füreinander beiderseits abhandengekommen ist. Ich bedaure, dass insbesondere das Verständnis für die Rechtssysteme hüben und drüben fehlt.

Ich habe Mühe, das sage ich dann auch noch klar, mit der Politik der Vereinigten Staaten, ihr Rechtssystem auf die ganze Welt auszudehnen. Solche Sachen müssen auf den Tisch, aber nicht mit solchen Floskeln hier! Sie müssen auf den Tisch, und sie müssen im steten Kontakt diskutiert werden. Ich vermisse, ich sage es noch einmal, seit geraumer Zeit die richtige Gewichtsetzung in unserer Aussenpolitik. Ich hoffe, dass die Lehren nun wirklich gezogen werden. Es genügt nicht, diesem Abkommen zuzustimmen und dann die Hände wieder in den Schooss zu legen. Das Verhältnis zu den USA, aber auch zu Ländern Europas muss besser gepflegt werden.

Ich werde diesem Abkommen wahrscheinlich mit sehr viel Zähneknirschen zustimmen. Ich sage das, weil ich mich genötigt fühle – und das tut man unter Freunden nicht. Wir haben zu den USA kein freundschaftliches Verhältnis mehr. Ich bitte, dass wir nun die Lehren ziehen.

Recordon Luc (G, VD): Le débat de ce matin éveille en moi le sentiment que nous assistons assez symboliquement à la mise à mort du secret bancaire, mais une mise à mort assez laide, il faut le dire, si tant est qu'il y en ait qui soit belle; un peu un coup de poignard dans le dos asséné dans une impasse interlope dans des circonstances douteuses. Vous pourriez penser, compte tenu de ce que j'ai pu dire du secret bancaire, que je m'en réjouirais. Eh bien, il n'en est rien, et cela pour toutes sortes de raisons.

Certes, comme cela a été dit par plusieurs ici, les fraudeurs fiscaux que l'on vise sont des gens peu recommandables. Les infractions qu'ils ont commises sont, à l'aune de mon éthique, des choses graves, voire très graves. Ils ont été décriés par certains intervenants avant moi pour ainsi dire

comme des crapules. Cela pourrait être une raison. Pourtant, le secret bancaire ne protège pas toujours que des crapules et je ne peux m'empêcher de sourire ici à l'idée de celles et ceux qui, dans cette enceinte et dans bien d'autres comparables, en avaient fait jusqu'à maintenant une véritable vache sacrée. Cette vache sacrée est visiblement très désacralisée aujourd'hui; on lui trouve toutes sortes de défauts. Certains avaient même demandé qu'on en inscrivent l'existence dans la Constitution fédérale et aujourd'hui on admet qu'elle couvre les pires vilenies; et cela on l'admet sur tous les bancs.

Là encore, je peux ironiser un moment, mais cela ne justifie pas forcément que je me réjouisse de ce qui se passe. Ce qui se passe, c'est – je le crains – que le secret bancaire, dans la manière dont nous allons lui asséner un coup de grâce aujourd'hui, emporte avec lui une partie des choses essentielles qui font notre Etat de droit, et en particulier une bonne partie du principe de la légalité. Vous pourriez penser que c'est là un discours de juriste; eh bien non, c'est un discours éminemment politique. Le principe de la légalité, c'est la conquête numéro un de la Révolution française et des droits démocratiques dans les révolutions bourgeoises. Et le principe de la légalité n'a de sens que si l'on en reconnaît l'application aussi et peut-être même surtout, aux crapules. Je trouve que l'on sacrifie ici bien vite ce principe.

Certes, Monsieur Frick a dit tout à l'heure que l'on portait une atteinte massive à la confiance dans notre système bancaire. Oui, mais cela signifie que pour le faire nous livrons, comme des prisonniers sacrificiels – cela se faisait beaucoup dans l'Antiquité –, des clients de nos banques. Cela est à mon avis extrêmement laid. Nous ne pourrions le faire, au nom de l'éthique de la responsabilité, que si le risque qui pèse sur notre pays était un risque extrêmement grave et un risque vital. Je ne crois pas que cela soit le cas: je crois que l'on exagère très largement la gravité des risques. Il y en a certainement. Des inconvénients, il y en aura si cet accord n'est pas ratifié. UBS en souffrira certainement dans une mesure non négligeable. Ses résultats seront pénalisés, elle devra faire face à la reprise du «John Doe Summons», cette procédure particulière, assez sévère, que les Américains appliquent dans cette affaire, mais je ne crois pas qu'elle risque de choir, puisque l'on sait qu'elle est trop grande pour cela: «too big to fail».

Je ne crois donc pas que nous ayons des motifs justificatifs suffisants pour porter l'atteinte grave au principe de la légalité que le Conseil fédéral a cru pouvoir s'autoriser et qu'aujourd'hui on nous demande d'avaliser, si ce n'est pas de sanctifier. Je ne peux pas m'y résoudre! Si le principe de la légalité subit une telle atteinte maintenant, je frémis à l'idée qu'on fera bien pire, qu'on fera bon marché de ce principe dans d'autres cas où il ne s'agira pas de riches et opulents clients utiles à notre économie, mais de pauvres petites gens, qui un jour auront besoin de se réclamer du principe de la légalité. Ce principe est un et indivisible et je crois qu'on n'aperçoit pas la gravité du problème.

Bien au contraire! Certains d'entre nous ont cru devoir opposer une autre forme – si l'on veut – du principe de la légalité: le principe de la fidélité contractuelle, qui a un caractère plus bilatéral, le principe «pacta sunt servanda», dans les rapports entre Etats. Eh bien, je ne crois pas pour ma part que l'on puisse du tout parler d'une violation des accords et d'une violation du principe de la fidélité contractuelle en droit international public, ici.

En effet, comment les Etats-Unis pourraient-ils, de bonne foi, soutenir qu'ils ignoraient qu'il y avait un risque – même un risque considérable – que l'accord passé avec le Conseil fédéral soit remis en question devant les tribunaux et doive éventuellement être soumis au Parlement? Les Etats-Unis ont ce mérite – et il faut bien le leur reconnaître, même si nous sommes pour ainsi dire en guerre larvée et économique avec eux – que nous avons copié nos institutions en bonne partie sur les leurs et en particulier sur l'importance extrêmement grande qu'ils accordent à juste titre à la justice et à la séparation des pouvoirs. Et les Etats-Unis se sont faits les champions des limites posées au pouvoir exécutif,

voire législatif, par la Cour suprême ou même par des tribunaux inférieurs.

Comment un pays qui n'a pas ratifié un traité aussi important que le Traité SALT avec l'Union soviétique, à l'époque, un pays qui n'a même pas ratifié le Traité de Versailles, pourrait-il nous dénier le droit – et penser un seul instant qu'il n'y avait aucun risque en ce sens – de remettre en question un accord dont il savait bien qu'il faisait trembler sur ses bases tout notre système bancaire, pilier de notre économie? Cela ne tient pas.

Je suis donc convaincu que la seule manière de sortir dignement et sans risques et périls graves pour le principe de la légalité, pilier de notre démocratie, c'est d'adopter l'amendement de la minorité David qui enlève toute rétroactivité à l'accord qui a été passé.

Et qu'on ne vienne pas me dire que, par là, on nous fait prendre des risques considérables. Car il est bien certain que l'accord passé avec le Conseil fédéral – et ça n'est pas forcément pour m'en réjouir que je le dis – a déjà produit des effets considérables sur les contribuables américains qui avaient de l'argent non déclaré en Suisse. Il y a eu des auto-dénonciations, on le sait maintenant, dans une mesure très importante. Donc cet accord a déjà été extrêmement fructueux. Et je ne pense pas que les Etats-Unis, du point de vue de l'argent récupéré pour le trésor américain, en espèrent beaucoup plus.

Il est donc pour eux essentiel que ces règles d'application et d'interprétation des conventions de double imposition conclues entre eux et nous soient posées et soient applicables à l'avenir. Il n'est pas nécessaire que nous mettions en plus en péril une institution, fondamentale pour nous, encore une fois: le principe de la légalité.

Ainsi donc, pour moi, l'acceptation de cet accord est suspendue à l'acceptation par ce conseil de la proposition de la minorité David. Sinon, j'aurai l'obligation morale et politique de rejeter cet accord sans sourciller.

Pour dire un mot, encore, de la décision de planification des mesures: j'admets volontiers, avec Monsieur Stähelin, qu'elle est un peu curieuse dans la forme, mais je ne crois pas, dès lors qu'elle réserve toute latitude dans le futur à nos choix, qu'elle représente un problème grave. Je crois quand même que la plupart des mesures qui y sont décrites sont des mesures qui vont dans le bon sens, de telle sorte que je trouverais plus raisonnable de donner une impulsion dans ce sens, en vue des décisions que nous aurons à prendre – je l'espère, à l'automne, en tout cas avant la fin de l'année – dans ce domaine, que de donner un coup d'arrêt qui pourrait être mal interprété. Et là, Dieu merci, il n'y a pas, comme dans l'accord avec les Etats-Unis, d'importantes valeurs de notre démocratie qui soient en jeu, que nous acceptions ou non cette décision dite de planification des mesures.

Jenny This (V, GL): Ich fürchte zwar, dass ich mit meinem Votum auch nicht viel zur Entkrampfung dieser verkorksten Situation beitragen kann. Aber trotzdem: Wir müssen uns nichts vormachen und auch nichts beschönigen: In den Turbulenzen um unseren Finanzplatz und beim Staatsvertrag mit den USA wurden grundsätzliche rechtsstaatliche Prinzipien verletzt. Und der Bundesrat hat sich allen schönen Reden zum Trotz alles andere als krisenresistent erwiesen. Das Bild, das er gegen aussen abgab, war, vorsichtig ausgedrückt, desolat. Man konnte jeden Tag andere Meldungen, widersprüchliche Meldungen hören. Von einem Gesamtbundesrat als Führungsriege erwarte ich mehr: mehr Konstanz, mehr Aussagekraft und vor allem mehr Einigkeit.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtswidrigkeit des bundesrätlichen Vorgehens dann auch mit aller Deutlichkeit festgestellt. Nicht jemand aus einer mir nahestehenden Partei hat diese Rechtswidrigkeit festgestellt, sondern das Bundesverwaltungsgericht. Und heute geht es um die Herausgabe von rund 4500 Kundendossiers im Rahmen eines Staatsvertrags mit den USA. Durch einen Beschluss soll die vom Bundesrat eigenmächtig eingegangene Verpflichtung nachträglich von uns Parlamentariern abgesegnet werden. Für mich bleibt dieser Vertrag somit rechtswidrig. Warum?

Zum Ersten hat der Bundesrat den zwingend nötigen Vorbehalt der Parlamentsgenehmigung fatalerweise vergessen – vielleicht bewusst, ich kann es nicht beurteilen – und so die parlamentarische Kontrolle schlichtweg ausgehebelt. Die USA bestehen aber selbstverständlich auf der völkerrechtlichen Gültigkeit, und wir vom Parlament sehen uns einer erpresserischen Situation ausgesetzt; Kollege Stähelin hat es bereits ausgeführt.

Zum Zweiten ist es rechtsstaatlich unzulässig, rückwirkend Recht zu Unrecht zu machen. Das ist ja etwa dasselbe, wie wenn Sie heute in einem Wohnquartier die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 Stundenkilometer reduzieren würden und mir dann den Führerausweis entziehen würden, nur weil ich vor zwei Monaten mit 60 Stundenkilometern durch dieses Quartier gefahren bin. Also, rückwirkend wird etwas abgeändert, das Handlungen betrifft, welche die Akteure damals noch rechtmässig gemacht haben. Zum Dritten verstösst die vereinbarte Geheimhaltungsverpflichtung mit den USA gegen die Pflicht zur Publikation von Rechtserlassen.

Mit anderen Worten: Der Bundesrat hat die geltende Rechtsordnung in mehrfacher Hinsicht verletzt, und zu allem Übel hat der Bundesrat im Bestreben, den Vertrag auf Teufel komm raus durchzubringen, der Forderung nach einer unseeligen Unternehmenssteuer nachgegeben. Wir sind also in einer äusserst schwierigen Situation: Stimmen wir diesem Vertrag zu, verletzen wir Schweizer Recht, lehnen wir ihn ab, stossen wir einen wichtigen Vertragspartner vor den Kopf. Da das erste das kleinere Übel ist, bleibt uns leider rein gar nichts anderes übrig – es wurde schon von verschiedenen Rednern darauf hingewiesen –, als diesem Staatsvertrag zuzustimmen. Ebenfalls muss dem Bundesrat ein für alle Mal die Möglichkeit entzogen werden, eigenmächtig und ohne parlamentarischen Beschluss solche Verträge abzuschliessen. Selbstverständlich ist ebenfalls dem Antrag der Minderheit David zuzustimmen, und dieser Planungsbeschluss ist abzulehnen. Wieso und weshalb, hat Kollege David eindrücklich ausgeführt.

Frau Kollegin Sommaruga, ich teile die Ansicht, dass es in der Schweiz keine Unternehmung mehr geben darf, die wir aufgrund des volkswirtschaftlichen Risikos faktisch nicht fallenlassen können. Es kann nicht sein, dass Unternehmungen mit Boni und anderen Exzessen ihre Unternehmenskultur aushebeln, uns in erpresserische Situationen bringen und wir diesen Unternehmen trotzdem unter die Arme greifen. Aber wenn wir den Staatsvertrag ablehnen, machen wir diese Situation nicht besser; da gibt es andere Mittel. Darum kann ich diesbezüglich die Kollegen rechts von mir, die politisch natürlich links von mir sind, nicht verstehen.

Schwaller Urs (CEg, FR): Mit dem Abkommen hat der Bundesrat vollendete Tatsachen geschaffen. Auf dem Spiel stehen heute erstens die Glaubwürdigkeit der Eidgenossenschaft und des Bundesrates, zweitens die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin und drittens die Stärke des eben auch verletzlichen Wirtschaftsstandortes Schweiz in seinen Aktivitäten im Ausland, insbesondere in den USA.

Trotz aller in den letzten Tagen geäusserten Kritik, was den Bundesrat und sein Funktionieren in Krisensituationen angeht, meine ich, als Parlamentarier auch die Aufgabe zu haben, das Vertrauen in unser Land und in den Bundesrat auch international nicht weiter zu schwächen, und dies allein, um Steuerbetrüger zu schützen. Dies hilft auch nicht, das Vertrauen im Inland in unsere Institutionen zu stärken. Hinzu kommt, dass gerade uns als kleinem Land daran gelegen sein muss, dass Staaten die von ihren Vertretern ausgehandelt und unterschriebenen Verträge einhalten. Wie aber wollen wir inskünftig gegenüber den USA darauf pochen, dass von der Regierung abgeschlossene Verträge eingehalten werden, wenn wir dies selbst nicht tun? Ich habe Herrn Recordon sehr gut zugehört. Werden die USA inskünftig verlangen müssen, dass die Schweizer Vertreter gerade auch noch ein juristisches Gutachten über ihre Kompetenz beibringen? Wie würden wir reagieren, wenn man

uns in den USA sagen würde, es tue ihnen leid, der von Präsident Obama unterzeichnete Vertrag sei nun doch nicht gültig, weil er vergessen habe, den Vertrag dem Parlament rechtzeitig zu unterbreiten?

Neben diesen zwei Gründen ist für mich auch wichtig, dass von den Gegnern des Abkommens niemand weiss, welches im Falle der Ablehnung die Retorsionsmassnahmen der USA wären. Ich weiss das auch nicht, will aber keinen Flug ins Ungewisse, und vor allem bin ich in den letzten Wochen hellhörig geworden, was die Aufnahme gerade auch der Schweizer Firmen in den USA anbelangt. Vor zwei Tagen habe ich im Rahmen einer der vielen Sessionsveranstaltungen auch einmal den Abend der chemischen Industrie besucht. Bereits zum dritten Mal habe ich nun, diesmal eben von der genannten Firmengruppe, gehört, dass bereits heute die Kontrollen der Schweizer Firmen umfangreicher geworden seien und der Umgang mit ihnen härter und auch formeller geworden sei. Zugegeben, Angst ist ein schlechter Ratgeber. Ich meine aber, dass auch das Risiko von wirtschaftlichen Retorsionsmassnahmen für das Exportland Schweiz zu hoch ist, um innenpolitisch motivierte Parteiübungen durchzuführen und zu glauben, man strafe dann am Schluss allein die UBS.

Ich werde dem Vertrag zustimmen, ohne Auflagen, ohne zu wenig abgeklärte Planungsbeschlüsse und vor allem auch ohne Referendums Klausel. Die Nichtunterstellung unter das Referendum ist nach meinen Informationen – ich gehe davon aus, dass Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf noch darauf zu sprechen kommen wird – auch rechtlich abgesichert und möglich, und vor allem werden damit nicht neue Unwägbarkeiten geschaffen und taktische Hinhaltespiele in der Zeit ermöglicht. Ich will nun diese unmögliche Sache bereinigen und abschliessen. Ich würde auch sagen, ich schlucke das Abkommen, mehr ist es nicht, ohne zu stark auf den bitteren oder schalen Beigeschmack zu achten.

Eine letzte Bemerkung: Der Vertrag betrifft nach meinem Verständnis allein die UBS. Ich erwarte denn auch von der Bundesrätin, von Frau Widmer-Schlumpf, dass sie heute noch einmal bestätigt, dass sich der Vertrag allein auf diese Dossiers bezieht. Wenn andere Banken gleiche oder ähnliche Betrugereien zu verantworten haben, so ist das Parlament neu und wieder damit zu befassen. Diese Feststellung scheint mir vor der Abstimmung wichtig zu sein.

Fetz Anita (S, BS): Im Gegensatz zu meinem Vorredner kann ich dieses Abkommen nicht schlucken, weil es meiner Ansicht nach den rechtsstaatlichen Grundprinzipien widerspricht und ich als Parlamentarierin hier auf die Bundesverfassung geschworen habe.

Warum müssen wir uns schon wieder – zum dritten Mal! – mit einer Grossbank mit drei Buchstaben befassen? Weil der Staat Schweiz, weil die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und die Volkswirtschaft hier in der Schweiz in der Geiselhaft von zwei Grossbanken sind. Eine davon hat mit ihren kriminellen Machenschaften die Schweiz an den Rand des Ruins gebracht. Das darf nicht mehr vorkommen. Zur Erinnerung: Wie viele Male mussten wir das Recht brechen, um das Schlimmste zu verhindern? 2008 erliess der Bundesrat Notrecht: Das ging noch, das ist vorgesehen, wenn es zu derart dramatischen Vorkommnissen kommt. 2009, die Herausgabe der Daten: Das war bereits ein Rechtsbruch im grossen Stil. 2010 sollen wir nun als Parlament, obwohl wir auf die Bundesverfassung geschworen haben, eben diese Bundesverfassung brechen, um diese Grossbank zum dritten Mal zu retten. Ja, was folgt dann 2011? Was folgt 2012?

Dank des GPK-Berichtes wissen wir unterdessen sogar, dass das damalige UBS-Management nicht nur für die kriminellen Taten verantwortlich ist, nein, es war noch dramatischer: Das damalige UBS-Management hat auch noch die US-Behörden dazu aufgefordert, auf die Schweiz zuzugehen und sie in die entsprechende Zwangslage zu bringen, statt das einzig Anständige zu tun und das Problem selber zu lösen und damit halt vielleicht einen Teil seiner Löhne mit der Risikozulage zu rechtfertigen. Das hätten die Manager selber lösen können. Seither haben wir kein Ende mit

Schrecken, wir haben seither den Schrecken ohne Ende. Es vergeht kaum ein halbes Jahr, ohne dass Neuigkeiten kommen, ohne dass wir etwas vorgehen müssen. Es ist und bleibt so: Wenn wir das Problem nicht grundsätzlich lösen und uns nicht aus dieser Geiselhaft mit den zwei Grossbanken befreien – und das kann nur sein, indem wir die «Too big to fail»-Problematik regeln, indem wir auch das perverse Anreizsystem für die Boni überwinden –, sind wir als Land immer wieder erpressbar.

Unterdessen verfügen die USA über mehrere Tausend Dossiers. Nur ein Viertel betrifft die UBS, der Rest ist von anderen Schweizer Banken, es geht um Kundinnen und Kunden von anderen Schweizer Banken. Wer, Kollege Schwaller oder auch Herr Frick, garantiert uns, dass in diesen Dossiers nicht auch Hinweise zu finden sind, dass auch Manager von anderen Schweizer Banken Mithilfe zur Steuerhinterziehung geleistet haben, eventuell sogar von der anderen Grossbank? Was ist dann, beginnt dann das Ganze wieder von vorn, müssen wir dann wieder Notmassnahmen ergreifen, wieder Recht brechen? So kann das nicht gehen!

Ich bin bekanntermassen keine Freundin des Bankgeheimnisses – man kann auch Steuerhinterziehungsgeheimnis sagen – und schon gar nicht von Millionären, die Steuern hinterziehen. Ich bin Anhängerin unserer Verfassung. Die postuliert neben der Rechtsgleichheit ein Rückwirkungsverbot. Die Rechtssicherheit ist eines der grössten Kapitale der Schweiz, und sie wird seit mehr als einem Jahr ständig angeschlagen. Das wird langsam zum Problem. Denn glauben Sie, ein Finanzplatz hat eine Zukunft, wenn Kundinnen und Kunden immer wieder damit rechnen müssen, dass sich irgendetwas an den Regeln ändert? Glauben Sie, dass wir damit auf Dauer die Volkswirtschaft schützen und Arbeitsplätze verteidigen können? Ich glaube das nicht.

Wir müssen die Hausaufgaben jetzt machen, und zu diesen Aufgaben erlauben Sie mir ein offenes Wort: Der Planungsbeschluss beinhaltet im Prinzip die richtigen Massnahmen. Das Problem ist: Wo ist das Vertrauen, dass dieser Planungsbeschluss dann effektiv umgesetzt wird? Dass wir Grossbanken haben, von denen das Land abhängig ist, wissen wir seit Jahren. Dass nicht immer alles mit rechten Dingen zugeht, hat man seit mehr als drei Jahren wissen können. In diesem und im anderen Rat gab es seit Jahren, aber insbesondere auch in den letzten drei Jahren, viele Vorschläge und Vorstösse zur Lösung dieses Problems. Keiner, keiner wurde angenommen! Wenn ich noch die Nibelungen-treue der bürgerlichen Mehrheit zu den Grossbanken dazunehme, die jede Kritik, jede frühzeitige Regelung dieser Problematik verhindert hat, und wenn ich mitbekomme, wie das Lobbying hinter den Kulissen läuft – das muss auch einmal offen gesagt werden –, dann gehört es, finde ich, zu meiner Verantwortung als Parlamentarierin, dafür zu sorgen, dass sowohl der Rechtsstaat geschützt als auch effektiv dafür gesorgt wird, dass dieses Grossrisiko unserem Land nicht mehr schaden kann. Das hat nichts mit Erpressung zu tun, das hat nichts mit Taktik zu tun, sondern das hat mit dem gesunden Menschenverstand und auch mit der politischen Verantwortung zu tun, jetzt definitiv auszuschliessen, dass in Zukunft unser Land und unser Rechtssystem wieder erpressbar werden.

Darum stimme ich dem Abkommen nicht zu und trete auf den Planungsbeschluss ein.

Büttiker Rolf (RL, SO): Bei der Beurteilung des Abkommens mit den USA stehen für mich vier Fragen im Vordergrund, und die Debatte hat mich in dieser Auffassung bestätigt:

1. Wie halten wir es mit der Rechtsstaatlichkeit, vor allem aus Sicht der Direktbetroffenen?
2. Ist die faktische Rückwirkung zulässig?
3. Ist das Risiko für die Volkswirtschaft der Schweiz bei einer Nichtratifikation zu verantworten?
4. Wie verhält es sich mit dem Referendum?

Die erste und für mich wichtigste Frage ist die Frage der Rechtsstaatlichkeit aus Sicht der Direktbetroffenen, also der Bürgerinnen und Bürger der USA, die in der Schweiz in diese Mühle geraten sind. Für mich ist das die schwierigste

Frage in dieser Angelegenheit. Wenn ich es richtig sehe – dies als Frage an die Frau Bundesrätin –, konnte jetzt im Rahmen der Vereinbarung eines Amtshilfeverfahrens, im Rahmen der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen nicht nur der Justizkonflikt mit den USA gelöst werden, sondern es konnte auch sichergestellt werden, dass die Datenherausgabe im Interesse der betroffenen UBS-Kunden in einem dafür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahren erfolgte. Das ist die zentrale Frage für diese Leute: dass sie nicht einfach der Willkür ausgesetzt sind, sondern in ein rechtsstaatliches Verfahren involviert sind. In jedem Einzelfall wird also gemäss dieser Rechtsgrundlage eine Prüfung der konkreten Umstände vorgenommen, und es wird ein reguläres Verfahren durchgeführt, unter Beachtung der Verfahrensrechte der Betroffenen, z. B. des rechtlichen Gehörs, der Akteneinsicht usw. Bei Vorliegen der relevanten Kriterien wird eine Schlussverfügung erlassen, die in einem Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht überprüfbar ist. Wenn ich es richtig sehe, kann eine solche Überprüfung in einem rechtsstaatlichen Verfahren nur durch den Abschluss des Abkommens mit den USA vom 19. August 2009 vorgenommen werden. Nur mit dem Abkommen mit den USA sind diese rechtsstaatlichen Verfahren und die entsprechenden Überprüfungen möglich.

Zur zweiten Frage, zur Frage nach der faktischen Rückwirkung: Eine faktische Rückwirkung ist, das muss man zugeben, ein störendes Element, auch wenn sie im Völkerrecht absolut zulässig ist. Bei der Interessenabwägung ist aber zu beachten, Frau Fetz, dass aufgrund der US-Steuerregeln den betroffenen amerikanischen Steuerpflichtigen die Unzulässigkeit ihres Handelns bewusst sein musste und dass bei einer fortgesetzten substanziellen Steuerhinterziehung nach Artikel 190 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer das Bankgeheimnis auch in der Schweiz aufgehoben werden kann. Unter diesem Aspekt ist eine faktische Rückwirkung zwar unschön, aber vertretbar.

Zur dritten Frage, zur Frage nach den Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft: Im Falle einer Nichtratifikation müsste sich im Zusammenhang mit möglichen Massnahmen gegen den Finanzplatz und mit einer möglichen Diskriminierung von Schweizer Unternehmen im US-Markt die gesamte Schweizer Wirtschaft auf eine ungewisse Zukunft vorbereiten. Der Finanzplatz Schweiz geriete unter zusätzlichem Druck, und auch die übrigen Wirtschaftsbeziehungen zu den USA würden erschwert. Wirtschaftlich steht somit viel auf dem Spiel: Die USA sind für die Schweiz der zweitwichtigste Handelspartner; die meisten international tätigen Schweizer Unternehmen erzielen auf dem US-Markt 25 bis 50 Prozent ihres Umsatzes. Das gilt für Multis, aber auch für viele KMU. Von den engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Schweiz profitiert der Wirtschaftsstandort Schweiz auch direkt; insbesondere die 650 US-Unternehmen in der Schweiz sind eine wichtige Stütze der Schweizer Volkswirtschaft. Diese Unternehmen stellen 120 000 Arbeitsplätze bereit und erbringen rund 5 Prozent des BIP.

Zur vierten Frage: Besteht Handlungsbedarf in Bezug auf ein Referendum? Es ist nachvollziehbar, dass die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat dem Parlament Staatsverträge und Abkommen zur Genehmigung vorzulegen hat, präzisiert werden sollten. Ich bin auch der Meinung, Frau Bundesrätin – das sage ich als Mitglied der Staatspolitischen Kommission –, dass wir jetzt mit dieser Motion, die ja bereits eingereicht wurde, sicherstellen müssen, dass wir nicht jedes Mal, wenn ein solcher Staatsvertrag oder ein Abkommen vorliegt, die riesigen Debatten darüber haben, wer schlussendlich eben zuständig ist. Da besteht, das muss ich zugeben, Handlungsbedarf. Das müssen wir regeln, das müssen wir präzisieren, damit eben die Diskussion nicht immer im Nachhinein geführt werden muss, sondern damit in Bezug auf solche Verträge Klarheit besteht. Da besteht Handlungsbedarf, wobei bei dieser Präzisierung für mich klar sein muss, dass wir eben bei aussenpolitischen wie aussenwirtschaftspolitischen Fragen auch in zeitkritischen Situationen effizient handlungsfähig bleiben.

Fazit: Das Abkommen ist erstens für die Betroffenen rechtsstaatlich in Ordnung, zweitens ist die faktische Rückwirkung vertretbar, drittens möchte ich auf die volkswirtschaftlichen Risiken bei einer Nichtratifikation nicht eingehen und diese nicht verantworten, und viertens besteht im Hinblick auf die Zukunft bei der Genehmigung solcher Abkommen, solcher Staatsverträge Handlungsbedarf in Bezug auf präzisere gesetzliche Regeln.

Man kann, Frau Fetz, gut gegen das Abkommen sein, wenn man umgekehrt sicher sein kann, dass das Abkommen schlussendlich angenommen wird. Das Risiko ist eben genau umgekehrt proportional zum Wissen. Und weil eben das Wissen über die amerikanische Gegenreaktion bei einer Nichtratifikation klein ist, ist eben das volkswirtschaftliche Risiko für die Schweiz hoch. Es ist ein Hochrisiko, das muss man in diesem Zusammenhang sehen, und dieses Hochrisiko möchte ich nicht eingehen, diese Verantwortung könnte ich nicht übernehmen. Deshalb werde ich dem Abkommen mit den USA zustimmen.

Janiak Claude (S, BL): Ich werde mich in meinen Ausführungen auf den Bericht der GPK beziehen, möchte aber betonen, dass ich hier nicht als Präsident der GPK spreche, sondern für meine eigene Person.

Wie Sie wissen, ist dieser Bericht von beiden Geschäftsprüfungskommissionen einstimmig verabschiedet worden. In der Öffentlichkeit, in den Medien, hat man dann vor allem über die Bundesratsschelte geredet, über «PUK, ja oder nein?», über unsere Empfehlung 19, mit der wir an die UBS appellieren. Zu wenig oder kaum wurde kommentiert, dass die GPK mit Empfehlung 7 den Bundesrat aufgefordert haben, die Empfehlungen der von ihm beauftragten Experten Geiger und Green zu vertiefen und bis Ende 2010 über deren weitere Behandlung durch den Bundesrat zu berichten. Durch diese Empfehlung ist aber auch das Parlament insgesamt angesprochen. Das ist meines Erachtens untergegangen. Es ist mindestens gleich gefordert wie der Bundesrat. Ich erlaube mir, darauf hinzuweisen, dass viele Kolleginnen und Kollegen auf das Zeitfenster hingewiesen haben, das für Reformen jetzt offen ist. Ich zitiere aus dem Bericht, Seite 8, aus der Zusammenfassung: «Die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse auf nationaler Ebene sowie die nicht minder zahlreichen Diskussionen auf internationaler Ebene zeugen vom Willen und von der Notwendigkeit, aus der Krise die nötigen Lehren zu ziehen. Die GPK betonen, dass – zwei Jahre, nachdem die Verschärfung der Finanzkrise die schweizerischen Behörden dazu veranlasste, Handlungsoptionen für den Fall eines Ausfalls der UBS auszuarbeiten (März 2008) – sich das Zeitfenster zur Einführung von angemessenen Reformen schliesst. Die Probleme der Vergütungspolitik und der Boni der Grossbanken, der Bankenaufsicht, der Finanzstabilität sowie der Banken, die zu gross sind, um in Konkurs gehen zu können (»too big to fail«), sind erkannt worden, doch jetzt gilt es, die Massnahmen rasch umzusetzen. Diese Arbeit darf nach Ansicht der GPK auf keinen Fall aufgeschoben werden. Die GPK sind der Meinung, dass der Bundesrat sämtliche Empfehlungen der von ihm beauftragten Experten eingehend zu prüfen hat.»

Wir haben ja auch heute schon gehört, dass das nicht irgendwelche Vorschläge sind, sondern dass das ganz, ganz konkret ausformulierte Empfehlungen sind, die man eigentlich relativ schnell übernehmen kann.

Wenn nicht einmal die Bereitschaft besteht, die Vorlage 10.050, also den Planungsbeschluss, uneingeschränkt zu unterstützen, dann, muss ich Ihnen sagen, zweifle ich daran, dass man hier in diesem Parlament gewillt ist, «aus der Krise die nötigen Lehren zu ziehen». Die Fristen, die kurz seien, sind angesprochen worden: Diese Fristen sind durchaus realistisch, sie können eingehalten werden. Wie gesagt, es liegen ganz konkrete Empfehlungen vor. Wenn Sie nun diesen Planungsbeschluss ablehnen, dann hat das, ob Sie wollen oder nicht, ganz klar Signalwirkung. Man kann das dann nur dahingehend interpretieren, dass man eben nichts will; das ist doch die Wahrnehmung von aussen, wenn man diesem Planungsbeschluss nicht zustimmt.

Es ist heute auch von Kollegen darauf hingewiesen worden, dass wir das jetzt erledigen wollten: Herr Bischofberger hat gesagt, er wolle den Fall UBS definitiv erledigen; Herr Schwaller hat gesagt, er wolle den Fall abschliessen. Ich muss Ihnen sagen: Diese Fälle sind nicht abgeschlossen. Da müssen Sie zuerst eben auch die Bereitschaft zeigen, jetzt umgehend diese gesetzlichen Arbeiten zu machen. Wenn Sie dem Planungsbeschluss zustimmen, dann bringen Sie damit auch Ihren politischen Willen zum Ausdruck und sagen, in welche Richtung es gehen soll. Da ich persönlich einfach feststellen muss, dass man diese Bereitschaft nicht hat – vielleicht haben wir hier eine Mehrheit; im anderen Rat ist ja nicht einmal die Kommission dazu bereit –, werde ich diesem Vertrag so lange nicht zustimmen, wie ich nicht die Gewissheit habe, dass das Parlament gewillt ist, diesem Beschluss zuzustimmen, und zwar uneingeschränkt, ohne wieder irgendwelche Fristen oder bestimmte Punkte herauszustreichen, die einem nicht passen.

Hêche Claude (S, JU): Le débat de ce jour nous donne l'occasion de faire la première preuve par l'acte de notre volonté de mieux gérer une éventuelle nouvelle crise et, à la lumière du constat implacable dans ces affaires bancaires, de fixer de nouvelles règles correctrices, je dirai même contraignantes, comme l'a relevé tout à l'heure Monsieur Berset.

Nous avons donc l'opportunité de concrétiser le travail des Commissions de gestion et des experts d'une première manière. Il ne s'agit pas de précipitation, mais d'un signal fort en direction d'une volonté de prendre les choses en mains. Certes, il ne s'agit pas toujours de mesures précises, mais c'est un principe par lequel il me semble primordial de passer. C'est quelque part notre crédibilité qui est en jeu.

Après le signal d'alarme de lundi, il faut le signal de départ des réformes. Ne pas le donner, c'est faire retomber le soufflé avec le risque qu'il ne remonte jamais. Il est également l'heure de faire notre autocritique, de montrer des signes forts face aux grandes institutions, face à leurs dirigeants, et ainsi de commencer à répondre aux interrogations légitimes de la population car, ne l'oublions pas, nous étions au bord de la catastrophe nationale. Et, quelque part, c'est une question que nous devons nous poser et avoir à l'esprit: n'était-ce pas 7 millions d'habitants qui étaient comme pris en otage?

De plus, si le principal responsable de cette situation, c'est UBS, car c'est son comportement fautif qui a déclenché ces affaires, il nous faut garder à l'esprit que les Etats-Unis n'ont pas respecté notre Etat de droit et surtout que nous, acteurs du monde politique, avons une responsabilité collective face à l'évolution de la société.

Je vous invite donc à entrer en matière.

Imoberdorf René (CEg, VS): Vor anderthalb Jahren, am 9. Dezember 2008, hatten wir hier über die nachträgliche Genehmigung eines sogenannt gewöhnlichen Vorstosses zu beschliessen. Wir haben im Nachhinein das vom Bundesrat geschnürte Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems respektive zur Rettung der UBS genehmigt. Auch heute geht es wieder darum, eine Altlast der UBS zu beseitigen, indem wir den Staatsvertrag Schweiz/USA nachträglich gutheissen. Auch heute werden wir aller Voraussicht nach wegen der enormen Tragweite dieses Vertragswerkes und trotz rechtlicher Bedenken dem Bundesrat folgen.

Grundsätzlich stehen uns drei Optionen offen: Der Vertrag wird neu verhandelt, worauf was sich die USA aber kaum einlassen werden; der Vertrag wird im Nachhinein genehmigt; oder er wird abgelehnt. Die UBS müsste damit das Problem selber lösen, wie dies gewisse Meinungsmacher noch vor geraumer Zeit, eingekleidet in politische Rhetorik, verlangt haben.

Über die Folgen der Nichtratifizierung dieses Vertrages kann nur spekuliert werden, weil sich die amerikanische Regierung und die amerikanischen Amtsstellen meines Wissens bis heute nicht geäussert haben, wie sie reagieren würden, falls der Staatsvertrag scheitern sollte. Eine Ablehnung

würde von den USA sicher dahingehend ausgelegt, dass ein befreundeter Staat einen Staatsvertrag bricht, um amerikanische Steuerdelinquenten zu schützen. Die Beziehungen zu einem wichtigen Wirtschaftspartner unseres Landes würden sicher belastet. Es wären somit nicht nur die Finanzinstitute, sondern auch die Industrie und die Dienstleistungen betroffen. Mit 10 Prozent der schweizerischen Exporte sind die USA unser zweitwichtigster Handelspartner, und mit 160 Milliarden Franken ist der US-Markt bei Weitem der grösste Investitionsmarkt für Schweizer Unternehmen. Auch wie sich ein Scheitern des Staatsvertrages auf die Ratifizierung des im letzten Jahr abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens oder auf das noch bestehende rechtsgültige Abkommen auswirken würde, steht in den Sternen. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur noch an die im vergangenen Mai von Senator Carl Levin eingebrachte Gesetzesänderung erinnern. Diese Änderung soll es den USA ermöglichen, weitere Massnahmen gegen ausländische Staaten oder Banken zu ergreifen, die den Kampf gegen Steuerhinterziehung behindern. Damit würde eine Anklageerhebung gegen die UBS noch wahrscheinlicher. Über die möglichen Folgen einer solchen Anklage sind wir uns wohl alle im Klaren, wir wurden auch von verschiedenen Votanten darüber informiert.

Zum Schluss noch dies: In letzter Zeit werden immer wieder Vorlagen mit anderen Begehren verknüpft. Auch beim vorliegenden Staatsvertrag gab es Aktivitäten in dieser Richtung. Ich bin der Meinung, dass direkte Verknüpfungen mit diesem Abkommen unangebracht sind. Das waren teilweise rein taktische Vorstösse, die zur zeitgerechten Lösung dieses Altlastenproblems kaum etwas beitragen könnten. Probleme wie Löhne und Boni bei den grossen Finanzinstituten, Eigenkapitalvorschriften, Verantwortlichkeiten respektive Fehlverhalten von Verwaltungsrat, Konzernleitung und Revisionsstellen im grenzüberschreitenden Geschäft der UBS in den USA usw. müssen unabhängig von diesem Staatsvertrag angegangen werden, wie es von den GPK beider Räte im Bericht zur Finanzmarktkrise gefordert wird. Das ist auch ohne Planungsbeschluss möglich, der ohnehin nur eine beschränkte Verbindlichkeit hat.

Ich bin für Eintreten auf die Abkommensvorlage und gegen Eintreten auf den Planungsbeschluss.

Hess Hans (RL, OW): Als Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzmarktaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen hatte ich nun rund fünfzehn Monate Gelegenheit, mich intensiv mit den Fragen um den Staatsvertrag mit den USA zu befassen, insbesondere auch mit der sogenannten Cross-Border-Thematik. Folgende Überlegungen veranlassen mich, zu diesem Vertrag Ja zu sagen: Als Kleinstaat war die Schweiz in historischer Perspektive immer auf die Bereinigung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten auf dem Verhandlungsweg angewiesen. Machtpolitik war und ist für uns keine Option. Dass die Schweiz Depositarstaat vieler völkerrechtlicher Verträge ist, ist beredtes Zeugnis davon. Historisch wichtige Schwerpunkte waren Fragen der Neutralität und der Anbindung an grössere Staatsgebilde auf bilateralem Weg, alles Fragen, deren nachhaltige und stabile Lösung von höchster Bedeutung für das Wohlergehen unseres Landes war. Ein Nein zu einem Vertrag nach aussen, das heisst zu einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, würde die Schweiz und ihre Wirtschaft allgemein als unzuverlässigen Partner erscheinen lassen. Ein solcher Ruf wäre ein gravierendes Handicap in einer Zeit, in der wir auf der Suche nach Vertragspartnern für die Lösung eines der wichtigsten Probleme der Schweizer Wirtschaft sind.

Ein Drittel der Privatvermögen weltweit wird in der Schweiz verwaltet, aus vielen sehr guten Gründen: wirtschaftlichen, politischen, währungstechnischen Gründen, Gründen der Stabilität, der Infrastruktur, des Dienstleistungsniveaus usw. Die Schweiz steht hier im Brennpunkt. Davon haben alle profitiert: die Banken, die Volkswirtschaft wegen der tiefen Zinsen, die Steuerzahler wegen der hohen Steuererträge vonseiten der Banken usw. Jetzt stehen wir vor der Tatsache, dass der Finanzplatz Erblasten, Altlasten zu tragen hat.

Es geht nach wie vor um un versteuertes Geld. Das betrifft nur beschränkt den Zufluss von Neugeld. Dieses ist in aller Regel versteuert. Es betrifft jahrzehntealtes Geld, und angesichts der Finanzkrisen von Staaten ist das Verhältnis von Bürger und Steuerbehörden im Fokus. Hier ist Transparenz zu schaffen. Eine Lösung für dieses Problem muss auf dem Weg zwischenstaatlicher Verträge gefunden werden.

Der UBS-Fall ist nur ein besonders prominentes Beispiel. Aus meiner Erfahrung gehe ich davon aus, dass andere Banken in der Schweiz, nicht nur Grossbanken, dieses Problem wohl auch haben. Es glaubt doch niemand, dass andere Banken nie amerikanische Kunden gehabt haben oder noch haben.

Wir sind uns alle darüber im Klaren: Der Finanzplatz Schweiz muss sich wandeln, die Schweiz und die Schweizerische Bankiervereinigung haben diesbezüglich bereits gute Lösungen vorgeschlagen. Es geht hier nicht um die Rettung von Steuerhinterziehern, sondern um die ordentliche Transformation eines Finanzplatzes von einem solchen, der aus spezifisch historischen Gründen un versteuerte Gelder verbirgt, zu einem, der aus vielen anderen Gründen – ich habe sie vorhin genannt – ein weltweit hervorragender Standort für die Vermögensverwaltung ist. Hier zu blockieren wird das Gegenteil von dem bringen, was wir wollen. Wollen wir uns nicht in ein Reduit von innovationslosen und letztlich aussterbenden Finanzinstituten ohne Aussenbeziehungen verwandeln, müssen wir dieses Problem mittels vertraglicher Lösungen in geordneter Form angehen. Zur Bereinigung gehören Auseinandersetzungen mit anderen Staaten, aber unter Beachtung von gegenseitigen Regeln. Lieber weitere Amtshilfverfahren als weitere angeklagte Banker und Banken, also: ordentliche Abwicklung statt Eskalation.

Unter einer falsch verstandenen Widerstandsmentalität würden nicht nur die UBS und andere Banken, also der Finanzplatz, leiden, sondern weitere Unternehmen in anderen Industrie- und Dienstleistungszweigen. Wir dürfen nicht erwarten, dass die USA ein neues Doppelbesteuerungsabkommen ratifizieren werden. Widerstand ist dort zu leisten, wo wir starke Argumente haben. Wir müssen und dürfen auch laut fordern, dass das amerikanische Steuerparadies und die restriktiven Marktzutrittsregeln traktandiert werden. Aber im vorliegenden Fall sind wir aufgrund der Vorfälle eindeutig die Schwächeren und nicht die, die grosse Forderungen stellen dürfen. Die Schweiz bzw. die UBS haben grosse Fehler gemacht, und es bleibt nun zu hoffen, dass die ganze Angelegenheit mit dem Unterzeichnen des vorliegenden Vertrages vom Tische ist.

Ich schlage Ihnen deshalb mit Überzeugung vor, dem Vertrag im Sinne der Mehrheit zuzustimmen.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich will mich kurzfassen und nur noch einen Kommentar anbringen. Ich möchte meinerseits für diese doch sehr ernsthafte, vertiefende Debatte, die eigentlich alle Facetten des Problems aufgezeigt hat, danken. Ich denke, aus der Optik der Kommission ist es sehr interessant, dass sowohl in der Kommission als auch hier nicht nur das Abkommen gewürdigt wurde, sondern eigentlich eine intensive Debatte darüber stattgefunden hat, wie in der Zukunft Ähnliches verhindert werden kann. Und da scheiden sich die Geister. Die einen wollen dies als Vorbedingung für ein Ja zu diesem Vertrag; die anderen sind bereit, hier einzutreten, aber das Junktim zwischen dem Vertrag und anderen Massnahmen wollen sie nicht unbedingt machen. Die Themen sind auf dem Tisch. Ich darf es noch einmal erwähnen: Mit der Motion der APK 10.3354 geht es um die Zukunft der völkerrechtlichen Verträge, die im RVOG entsprechend neu interpretiert werden sollen. Das wird ein Thema werden, das ist keine Frage. Das ist so angedacht und aufgegleist. Es wird um die zukünftige Bankenregulierung gehen. Das ist das zweite grosse Thema. Vorschläge sind zu erwarten, teilweise liegen sie auf dem Tisch. Es wird entsprechende Debatten geben.

Ich denke, aus der Optik der Mehrheit darf man sagen, dass wir die Lehren aus diesem Debakel ziehen müssen; das ist unbestritten. Dass aber noch nicht alle Massnahmen heute

ausgereift auf dem Tisch des Hauses liegen, ist wohl ebenfalls unbestritten. Dass dem so ist, kann wohl kein Grund sein, zu diesem Vertrag jetzt Nein zu sagen, denn dieser Vertrag steht, wie es in der Debatte gesagt wurde, am Transformationspunkt zwischen einem alten Finanzplatz mit seinen Problemen und einem neuen, auf versteuerten Gelder beruhenden, erfolgreichen zukünftigen Finanzplatz. Diese Altlast muss bereinigt werden.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit, einzutreten und dem Abkommen zuzustimmen. Die Minderheitsanträge, die noch zu beraten sind, sind abzulehnen.

Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Die Debatte war hochstehend; sie hat mich den Eindruck gewinnen lassen, dass sich unser Rat der Bedeutung, aber auch der Konsequenzen der heute zu fassenden Beschlüsse und der damit zusammenhängenden Verantwortung bewusst ist. Das Abkommen mit den USA steht dabei im Fokus und sollte auch bei unserem Handeln, also bei unserem Abstimmen, im Fokus stehen. Es gibt Situationen, in denen man das zentral Wichtige, also den Fokus, priorisieren und all das, was dem Erreichen des Wichtigen im Wege steht, auf andere Bahnen des politischen Geschehens lenken muss. Dies wurde in der Debatte beispielsweise mit den Worten «Kröten schlucken» zum Ausdruck gebracht. Mir hätte der Ausdruck «Gring abe u seckle» noch besser gefallen.

Dieses «Gring abe» muss, auf die politische Bühne übertragen, bedeuten, dass wir in einem für unser Land zentral wichtigen Entscheid nicht Bedingungen und Forderungen einbringen und den Hauptentscheid davon abhängig machen. Solche Bedingungen und Forderungen mögen ganz allgemein oder je nach Optik durchaus gerechtfertigt, ja notwendig sein. Sie sind aber auf dem hierfür vorgesehenen Verfahrensweg einzubringen und durchzuziehen. Einen für unser Land wichtigen Entscheid zu instrumentalisieren und ihn als Druckmittel zu benutzen, erachte ich als falsch.

Ich habe in meinem Eintretensvotum gesagt, dass mir die Schweiz in kritischen Situationen wichtiger ist als die eigene politische Positionierung. Es wäre schön, wenn viele meiner Kolleginnen und Kollegen in beiden Räten dies auch so sehen würden.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Umsetzung dieses Abkommens der einzig mögliche Weg ist, um den Fall UBS, der uns nun schon seit einiger Zeit beschäftigt, definitiv zu erledigen und damit einen nicht unerheblichen Schaden für die Schweizer Wirtschaft abzuwenden.

Wie Sie wissen, hat der Bundesrat das ursprüngliche Abkommen – heute diskutieren wir über die revidierte Fassung – am 19. August 2009 unterzeichnet. Dieses Abkommen wurde zum damaligen Zeitpunkt von der Öffentlichkeit zwar durchaus kritisch, insgesamt aber doch als Verhandlungserfolg bewertet. Auch das Parlament hat sich mit dieser Sache indirekt bereits einmal befasst, nämlich als es im Herbst 2009 die Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht vorübergehend erhöhte, damit die damals befürchtete Beschwerdeflut zu bewältigen sei. In der Folge ist das Amtshilfeabkommen von der Eidgenössischen Steuerverwaltung mit Unterstützung anderer Bundesstellen planmässig angewendet worden, und die Beschwerdeflut ist bemerkenswerterweise ausgeblieben. Wir haben wenige Beschwerden gehabt, aber eine Beschwerde hat dazu geführt, dass wir heute dieses Geschäft behandeln: Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 21. Januar 2010 die Umsetzung des Abkommens faktisch gestoppt. Es hat entschieden, dass es sich bei diesem Abkommen nur um eine Verständigungsvereinbarung handle und dass, gestützt darauf, bei fortgesetzter, schwerer Steuerhinterziehung keine Amtshilfe erfolgen dürfe.

Weil das Abkommen vom 19. August 2009 weiterhin völkerrechtlich verbindlich ist – das ist heute verschiedentlich erwähnt worden –, hat der Bundesrat ein Änderungsprotokoll ausgehandelt, um die vom Bundesverwaltungsgericht im entsprechenden Urteil beanstandeten Mängel zu beheben.

Das formell revidierte Abkommen wird nun seit dem 31. März 2010 angewendet. Heute geht es um die parlamentarische Genehmigung des revidierten Abkommens.

Ich möchte in einem kurzen Rückblick noch einmal auf die verfahrenre Ausgangssituation zu sprechen kommen, die uns veranlasst hat, überhaupt auf diese Verhandlungen einzutreten, die dem Abkommen vom 19. August 2009 vorausgingen.

In den Jahren 2000 bis 2007 half die UBS Tausenden von reichen US-Staatsangehörigen systematisch bei der Verletzung ihrer Steuerpflichten. Am 18. Februar 2009 hat sie dies denn auch gegenüber dem US-amerikanischen Justizdepartement eingestanden, diesen Sachverhalt anerkannt. Das wurde dann im Deferred Prosecution Agreement festgehalten; darauf sind heute schon verschiedene Redner eingegangen. Die UBS hat namentlich anerkannt, über die Einrichtung von Offshore-Konten US-Steuerpflichtigen ermöglicht zu haben, ihr Vermögen und ihre Einkünfte vor der US-amerikanischen Steuerbehörde zu verheimlichen. Sie hat ferner eingestanden, Kunden, die ihre Konten der US-amerikanischen Steuerbehörde nicht gemeldet hatten, vor Ort in den USA besucht und betreut zu haben. Nach US-amerikanischen Angaben sind dem Fiskus durch diese gesetzeswidrige Geschäftspolitik der UBS Steuereinkünfte in der Höhe von Hunderten von Millionen Dollar entgangen.

Mit dem Deferred Prosecution Agreement wurde das US-amerikanische Strafverfahren gegen die UBS gewissermassen auf Bewährung für 18 Monate eingestellt. Die UBS verpflichtete sich in diesem Agreement zur Herausgabe von 255 Datensätzen; das war also der erste Fall, der sich abspielte, nicht das, worüber wir heute diskutieren. Sie verpflichtete sich auch zum Ausstieg aus dem grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Kunden, weiter zur Zahlung einer Busse von 780 Millionen US-Dollar sowie zur weiteren Zusammenarbeit mit den US-amerikanischen Behörden. Aufgrund dieses Agreements hat die UBS beziehungsweise die Finma dann am 18. Februar 2009 die Daten der 255 Kunden den US-Behörden übergeben.

Nun sind wir beim Fall angekommen, den wir hier behandeln. Einen Tag später, am 19. Februar 2009, hat die US-amerikanische Steuerbehörde, der IRS, im Rahmen eines Zivilverfahrens ein Durchsetzungsbegehren eingereicht, um die UBS zur Herausgabe der Bankunterlagen von 52 000 Kontoinhabern zu verpflichten. Die Erhebung dieser Klage führte zu einem Rechts- und auch Souveränitätskonflikt zwischen diesen zwei Staaten; das ist klar und wurde heute auch erwähnt. Wenn ein Herausgabebefehl des Gerichtes in Miami zustande gekommen wäre, so hätte die UBS nur noch die Wahl gehabt, entweder schweizerisches oder US-amerikanisches Recht zu verletzen.

Hätte sie den Herausgabebefehl befolgt, hätte sie schweizerisches Strafrecht verletzt: Artikel 271 und 273 StGB und das Bankengesetz. Man hat ja immer wieder gehört, es wäre ein Weg gewesen, die UBS einfach selbst handeln zu lassen. Sie hätte die Daten über diese 52 000 Konten ja herausgeben können; ich habe das in den letzten Wochen verschiedentlich gehört. Zu betonen ist in diesem Fall – damit komme ich auf die Frage von Herrn Büttiker zu sprechen –: Wenn die Daten über diese Konten einfach hinübergegangen wären, hätten die entsprechenden Kunden überhaupt keine Möglichkeit gehabt, sich in einem rechtsstaatlichen Verfahren gegen die Datenherausgabe zu wehren, das heisst, in ein Amtshilfeverfahren einbezogen zu werden, wie es das geltende Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA vorsieht. Man kann natürlich sagen, wir hätten hier ein riesiges Geschäft, wir hätten 4450 Amtshilfeverfahren, aber ich kann Ihnen sagen, diese Verfahren werden alle rechtlich korrekt mit Anhörungen, mit den richtigen, korrekten Verfahrensschritten und mit der Beschwerdemöglichkeit durchgespielt. Diese Möglichkeit hätten die Kunden nicht gehabt, wenn wir einfach gesagt hätten: Das interessiert uns als Staat nicht, die UBS soll dieses Problem selbst lösen. Dies nur, um zu sagen, dass die rechtliche Situation nicht ganz so einfach ist, wie sie von verschiedenen Seiten heute dargestellt wurde.

Was hätte es für Folgen, wenn wir als Staat einfach zuschauen würden, wie ein anderer Staat in unserem Land sein Recht durchsetzt? Das hätte er hier getan, es wäre eine extraterritoriale Anwendung eines anderen Rechtssystems gewesen. Wenn wir in diesem Fall zusehen und sagen, das interessiert uns als Staat nicht, was machen wir dann im nächsten Fall, bei der CS, bei einer anderen Bank oder einem anderen Unternehmen? Sagen wir dann auch, das interessiert uns nicht, wenn die Franzosen kommen, die Italiener oder wieder die USA? Ich denke, als Rechtsstaat ist man verpflichtet, alles zu unternehmen, damit im eigenen Land das eigene Recht angewendet und nicht extraterritoriales Recht geltend gemacht wird. Das hier war der einzige mögliche Weg, unter diesen Parametern überhaupt noch ein rechtlich korrektes Verfahren durchzuführen.

Hätte die UBS umgekehrt die Anordnung des Gerichtes in Miami missachtet – das wäre ja auch eine Variante gewesen –, dann wäre auf der anderen Seite das ganze Verfahren mit Beugebussen, mit Wiederaufnahme des Strafverfahrens in den USA gekommen. Es gibt genügend vergleichbare Fälle – das wurde heute auch gesagt –: Es gab sechs grosse Unternehmen, die in solche Verfahren einbezogen wurden; fünf haben es nicht überlebt, eine Unternehmung hat es überlebt. Aber selbst ein grosses Unternehmen, das im Nachhinein freigesprochen wurde, Arthur Andersen – Sie erinnern sich an diesen Fall –, lag am Boden und ist liquidiert worden. Man muss sich schon bewusst sein, dass es sich dort etwas anders abspielt als bei uns. Dort haben die Kräfte, die unbedingt das Recht durchsetzen wollen, nicht irgendwie noch politische Zielsetzungen, sondern setzen einfach konsequent und ohne Rücksicht auf Verluste das Recht um, was man gesehen hat und als Jurist ja eigentlich bejahen und befürworten kann.

Im Sommer 2009 – immer noch vor dem Entscheid der US-Gerichte, ob ein Zivilverfahren durchgeführt werde – haben wir u. a. einen sogenannten Amicus-Curiae-Brief nach Amerika gesandt; das haben Sie vielleicht mitbekommen. Das ist ein Mittel, das man im Prozessverfahren in den USA hat – das kennen wir nicht –, mit dem man sein Missfallen bekunden, Widerspruch gegen ein Verfahren einlegen kann, ohne dass man selbst Prozesspartei wird. Das haben wir deponiert. Wir haben im Bundesrat auch noch einen vorbehaltenen Beschluss gefasst: Wir haben beschlossen, dass wir – ich wurde als Vorsteherin des EJPD damit beauftragt – im Notfall eine Blocking Order verhängen würden, das heisst eine Verfügung über ein Verbot der Herausgabe von Kundendaten an die UBS. Damit hätte man als Staat der UBS verbieten können, diese 52 000 Datensätze – es standen damals immer noch 52 000 zur Diskussion – den USA herauszugeben, und hätte sie anweisen können, sie uns zu übergeben. Aber wenn wir so weit hätten gehen müssen, hätte das natürlich nicht unbedingt einer Deeskalation gedient, das ist klar. Damit waren wir in der Situation, in der wir zum einen versuchten, diese Zahl als Verhandlungsbasis herunterzubekommen, und zum andern, das Problem zu lösen.

Wir sind nach wie vor der Meinung, dass das der richtige Weg war. Die USA haben sich dann auch verpflichtet, auf einseitige Massnahmen zur Informationsbeschaffung zu verzichten und sich an unsere Rechtsordnung und vor allem auch an das Amtshilfverfahren, das wir ja miteinander abgemacht haben, zu halten. Sie haben sich verpflichtet, die Amtshilfverfahren abzuwarten und die Daten der 4450 Kunden auf dem ordentlichen Weg zu bekommen.

Das Abkommen hat auch verhindern können, dass es zu einer Anklageerhebung gegen die UBS in den USA gekommen ist – mit all den negativen Folgen eines Ausfalls einer systemrelevanten Bank mit all ihren Verbindungen. Unseres Erachtens gab es und gibt es auch heute keine realistische und vor allem auch keine rechtsstaatlich akzeptable Alternative zum UBS-Abkommen, bei allen Fragezeichen, die ein solches Vorgehen selbstverständlich aufwirft; es gibt kein rechtsstaatlich besseres Verfahren als das Verfahren, das wir gewählt haben.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes hat es uns dann verunmöglicht, weiterhin diese Schlussverfügungen zu erlassen bzw. die Verfahren durchzuführen. Es hat uns auch daran gehindert, in Fällen von grober Steuerhinterziehung das Verfahren durchzuführen; es hat es auf Betrug beschränkt. Selbstverständlich akzeptieren und respektieren wir diesen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes. Aus der Optik des Bundesverwaltungsgerichtes war die Einschätzung des Bundesrates, der Verwaltung und verschiedener beigezogener Gutachter, dass der Begriff «fraud or the like» im geltenden Doppelbesteuerungsabkommen auch die fortgesetzte, schwere Steuerhinterziehung erfasse, eine Fehleinschätzung. Ich möchte aber in diesem Zusammenhang immerhin daran erinnern – das wird für die Juristen unter Ihnen interessant sein –, dass das Bundesverwaltungsgericht ein Jahr früher, am 5. März 2009, auch im Zusammenhang mit der UBS, in einem mehr als 70-seitigen Abschreibungsbeschluss erklärt hat, dass der Begriff «fraud or the like» auch Tatbestände amtschilffähig mache, die im schweizerischen Recht zwar nicht als Steuerbetrug qualifiziert würden, die aber einen vergleichbaren Unrechtsgehalt aufwiesen, wie das bei der groben, fortgesetzten Hinterziehung grosser Steuerbeträge der Fall sein könne. Das hat also das Bundesverwaltungsgericht ein Jahr vorher erklärt. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes hat sich in der amerikanischen Presse noch entsprechend geäussert. Das war die Ausgangslage.

Wir sind dann gestützt auf unsere Untersuchungen davon ausgegangen, dass dieser Vertrag innerhalb des bestehenden Doppelbesteuerungsabkommens und vor allem auch innerhalb des Zusatzprotokolls liegt, das im Jahr 2003 zu diesem Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen wurde. Wir haben 1951 das erste Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA abgeschlossen, das nur den Informationsaustausch beinhaltete und sich ganz klar an der schweizerischen Definition von Steuerbetrug ausgerichtete. 1996 hat man dann das heute gültige Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. Die USA haben schon damals Wert darauf gelegt und waren auch der Ansicht, dass damit nun die meisten amerikanischen Steuerdelikte erfasst seien. Im amerikanischen Recht gibt es die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht. Man hat dann auch noch dieses Zusatzprotokoll mit der Ziffer 10, auf das wir immer wieder Bezug genommen haben, unterzeichnet; das ist eine ergänzende Vereinbarung zwischen der Schweiz und den USA. Darin ist festgehalten, dass Steuerbetrug auch dann vorliegen kann, wenn jemand Dokumente nicht oder unvollständig einreicht. Darunter fallen also auch klassische Steuerhinterziehungsfälle.

Im Übrigen haben wir uns auch darauf berufen, dass die gegenseitige Rechtsanwendung gilt; alles, was in unserem Land bei der Rechtsanwendung gilt, muss gegenüber dem ersuchenden Staat auch gelten. Man hat dann im Laufe der Anwendung gemerkt – nach einigen Jahren hat sich das gezeigt –, dass der Informationsaustausch nicht so umgesetzt wurde, wie es sich die amerikanische Seite vorgestellt hatte. Deshalb hat man im Jahr 2003 auch noch eine Verständigungsvereinbarung abgeschlossen. Im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, in Kraft seit 1995, steht in Artikel 190 Absatz 1: «Besteht der begründete Verdacht, dass schwere Steuerwiderhandlungen begangen wurden oder dass zu solchen Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde, so kann der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes die Eidgenössische Steuerverwaltung ermächtigen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen.» Dann kommt Absatz 2, der ist interessant: «Schwere Steuerwiderhandlungen sind insbesondere die fortgesetzte Hinterziehung grosser Steuerbeträge und die Steuervergehen.» Das ist eine Bestimmung, die man in der Schweiz kennt und seit vierzehn oder fünfzehn Jahren anwendet oder anwenden sollte.

Angeichts dieser ganzen Geschichte – Doppelbesteuerungsabkommen, Zusatzprotokoll und Artikel 190 unseres Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, den minde-

stens die Finanzdirektoren in unserem Land kennen – sind wir davon ausgegangen, dass das im Rahmen des geltenden Doppelbesteuerungsabkommens möglich sei. Tatsache ist, und das wird auch nicht bestritten, dass die Praxis natürlich eine andere war. Die Praxis in der Anwendung des Doppelbesteuerungsabkommens war sehr restriktiv.

Aber wenn Sie uns heute den Vorwurf machen, wir hätten Recht geändert und geändertes Recht angewendet, dann sage ich Ihnen, dass das schlicht und einfach nicht zutrifft. Das amerikanische Recht, das hier massgebend ist und das die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht kennt, ist immer noch dasselbe. Das Einzige, was sich geändert hat, ist die Praxis in Bezug auf die Anwendung dieses Doppelbesteuerungsabkommens. Die Amtshilfe ist Verfahrensrecht, und für Verfahrensrecht spielt eben die Frage der Rückwirkungsklausel überhaupt keine Rolle. Verfahrensrecht ist anders als materielles Recht. Es kann immer wieder geändert werden, solange das materielle Recht dasselbe bleibt. Darum, Herr Jenny, ist das Beispiel mit den Verkehrsregeln, die sich plötzlich ändern – Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 bzw. 50 Stundenkilometer –, ein klassisches Beispiel dafür, dass dort das Verbot der Rückwirkung gelten würde. Das wäre nämlich materielles Recht. Was wir hier gemacht haben, ist eine Anpassung, eine Erweiterung des Verfahrensrechts; das hat nichts mit Rückwirkung zu tun. Damit möchte ich sagen, dass ich den Vorwurf, wir hätten eigenmächtig und rechtswidrig gehandelt, so nicht stehenlassen kann.

Verschiedene Votanten haben auch noch den Hinweis auf Treu und Glauben dieser ungefähr 4450 Steuerpflichtigen gemacht. Kann man sich wirklich mit Treu und Glauben darauf berufen, dass man für grosse Steuerdelikte, die man begeht, nie zur Verantwortung gezogen wird? Ist das wirklich die Definition von Treu und Glauben, die wir unserer Rechtsordnung zugrunde legen? Nach amerikanischem Recht waren die Fälle, die wir hier behandeln, krasse Fälle von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Kann man im Ernst sagen, dass sich ein Steuerpflichtiger auch in der Schweiz beispielsweise darauf berufen könnte, dass er nicht verfolgt wurde, und dann noch Treu und Glauben anrufen könnte? Sogar als Juristin, und das bin ich mit Leib und Seele, lege ich Treu und Glauben anders aus. Das sage ich Ihnen einfach. Auch der Hinweis auf Treu und Glauben scheint mir in diesem Zusammenhang also nicht ganz gerechtfertigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat uns dann dazu verpflichtet, diesen Vertrag anzupassen. Wir haben das gemacht. Wir haben in diesem Vertrag jetzt auch die fortgesetzte schwere Steuerhinterziehung, bei der Amtshilfe nun auch möglich sein soll.

Es wurde die Frage aufgeworfen, was geschehen würde, wenn wir den Vertrag nicht einhalten würden. Was wäre die Folge, wenn das Parlament ihn nicht genehmigen würde oder wenn es ein Referendum gäbe und dieser Vertrag nicht zustande käme? Im Vertrag, den wir abgeschlossen haben, sind die Folgen an sich klar. Es sind Ausgleichsmassnahmen festgelegt; es ist klar, was geschehen wird, wenn eine Partei den Vertrag nicht vollumfänglich erfüllt, d. h., wenn ein Ungleichgewicht in der Erfüllung entsteht. Das ist eine klare Kaskade. Was wir heute nicht sagen können, ist, was das in Zahlen ausgedrückt für Folgen hätte. Was wir aber sagen können, ist, dass die Investitionen amerikanischer Unternehmen in der Schweiz sicher nicht zunehmen würden. Was wir auch sagen können: Unsere schweizerischen Unternehmen in den USA würden massive Probleme bekommen; das steht fest. Es steht auch fest, dass wir bezüglich Abschluss des neuen Doppelbesteuerungsabkommens, das in den USA noch durch den Senat muss, wahrscheinlich mehr als nur Probleme bekommen würden, und dieses Abkommen ist für die schweizerische Wirtschaft von nicht unerheblicher Bedeutung.

Ich komme zur Frage des Referendums, auch das war heute eine sehr heftig diskutierte Frage: Das revidierte UBS-Abkommen betrifft ein einziges Amtshilfegesuch. Natürlich ist es ein Amtshilfegesuch mit 4450 Untergesuchen, aber es ist ein Amtshilfegesuch, das Ende August 2009 als ein einziges

Gesuch bei uns eingegangen ist. Insofern ist es sehr klar beschränkt, und es ist auch zeitlich befristet: Es betrifft Fälle von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in den Jahren 2001 bis 2008, und es bleibt so lange in Kraft, bis die Vertragsparteien sich gegenseitig bestätigt haben, ihre Verpflichtungen erfüllt zu haben. Das heisst, dass dieses Abkommen für künftige Amtshilfefragen mit den USA keine Wirkung entfaltet; es ist in sich abgeschlossen.

Das revidierte bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen bzw. das, worüber wir heute diskutieren, hat keine generell-abstrakte Wirkung – das ist jetzt natürlich wieder juristisch –, es ist eine generell-konkrete Wirkung. Es ist auf eine bestimmte Zeit und auf eine bestimmte Anzahl von Fällen beschränkt und betrifft eben nicht eine unbestimmte Vielzahl von Fällen. Damit enthält es auch nicht in dem Sinne, wie wir das in der Gesetzgebung verstehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Das ist ja die Definition eines Gesetzes, das dem Referendum zu unterstellen ist. Hier ist das eben nicht der Fall. Das heisst mit anderen Worten: Nach der Bundesverfassung muss man diesen Beschluss nicht dem Referendum unterstellen, es besteht keine Pflicht dazu. Was Sie politisch damit machen wollen, ist eine andere Frage, aber rechtlich besteht keine Verpflichtung, dieses neue Abkommen dem Referendum zu unterstellen.

Dann wurde noch die Frage nach weiteren Fällen mit gleichem strafrechtlichem Gehalt, sage ich jetzt einmal, mit gleichem Deliktsgehalt, gestellt: Es ist richtig, dass in der Erklärung darauf hingewiesen wird, dass Fälle, die den gleichen Gehalt haben, geprüft werden, aber selbstverständlich geschieht dies in einem analogen Verfahren, wie wir es heute machen. Es müsste also wieder ins Parlament kommen, was ich möglichst vermeiden möchte, damit es nicht wieder solche Diskussionen gibt. Das Problem wird sich aber ohnehin erledigen, wenn wir diesen Fall erledigt haben, wenn die 4450 Schlussverfügungen ergangen sind und der Vertrag erfüllt ist, indem die entsprechende Anzahl Daten geliefert worden ist. Wenn dann das neue Doppelbesteuerungsabkommen in Kraft tritt, ist der Fall erledigt. Das neue Doppelbesteuerungsabkommen geht – damit das auch noch gesagt ist – viel weiter als dieser Vertrag hier, weil es ganz klar sagt, dass künftig jede Form der Steuerhinterziehung amtshilfefähig ist. Von daher wird die Situation ohnehin geklärt sein, sobald dieses Doppelbesteuerungsabkommen definitiv von beiden Seiten unterzeichnet ist.

Ich möchte noch einmal betonen, dass der Bundesrat die verfehlte Geschäftspolitik der UBS in den USA scharf verurteilt und dass wir in keiner Art und Weise irgendetwas tun möchten, um die UBS aus dem Schlamassel zu ziehen. Wir möchten lediglich volkswirtschaftlichen Schaden abwenden. Das ist unser dringender Wunsch, gerade in der jetzigen Zeit, in der wir wahrscheinlich in ganz Europa mit der Exportindustrie gewisse Probleme bekommen werden – nicht, weil wir Probleme hätten, sondern weil andere Probleme haben. Wir denken wirklich, dass es im Gesamtinteresse des Landes ist, diesen Vertrag jetzt zu unterzeichnen. Ergänzend zu dieser pragmatischen Lösung des Falls UBS möchte der Bundesrat – ich sage nun: mit oder ohne Planungsbeschluss – die sich stellenden Fragen im Bereich von «too big to fail» lösen, und wir möchten auch Massnahmen im Bereich der Vergütungspraxis treffen; ich werde beim Planungsbeschluss noch darauf zurückkommen.

Lassen Sie mich zum Schluss noch ein Wort zum Thema einer allfälligen Revision der Regelungen über die Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss von Staatsverträgen von untergeordneter Bedeutung sagen, das auch immer wieder aufgegriffen wurde. Von Ihrer Seite wurde ja eine Motion eingereicht; in der APK-SR wurde eine Motion Gutzwiller eingereicht, die dann zur Kommissionsmotion 10.3354 wurde. Ich kann Ihnen sagen, dass der Bundesrat diese morgen behandeln wird, also in einem schnellen Verfahren, das eigentlich Ihrem Verfahren entgegensteht und nicht mit den Vorschriften übereinstimmt, die Sie sich selbst gegeben haben, also in einem Verfahren, das insofern gesetzeswidrig ist, als wir Ihnen viel schneller eine Antwort geben werden. Aber was mich gestern etwas erstaunt hat,

ist, dass in der WAK-NR plötzlich wieder eine Änderung dieser Motion eingebracht wurde, die wir jetzt behandeln und auf die wir Ihnen morgen auch eine Antwort geben können. Diese Änderung wurde von der SVP-Fraktion initiiert, die nun ultimativ verlangt, dass wir diesen Vorstoss auch noch zu behandeln hätten, ansonsten würde man hier nicht zustimmen.

Schauen Sie, ein solches Vorgehen ist für den Bundesrat nun doch etwas gewöhnungsbedürftig. Ich kann Ihnen nicht sagen, was wir morgen damit machen werden. Aber es widerspricht völlig den Regeln, die Sie sich selbst gegeben haben. Das möchte ich hier doch auch noch betonen. Wenn wir Ihnen schon innerhalb einer Woche abschliessende Antworten geben, während einer Session, in der wir doch auch hin und wieder mit Ihnen beschäftigt sind, dann ist das doch auch eine Leistung. Wir stehen dieser Motion aber wohlwollend gegenüber, so viel kann ich jetzt bereits sagen, und die Antwort werden Sie morgen bekommen.

Zum Planungsbeschluss: Wir regeln im Moment alles Mögliche und Unmögliche, tun uns aber immer sehr schwer mit Regelungen, auch nur sanften, der Finanzmärkte zur Verhinderung einer weiteren oder wiederkehrenden ökonomischen Krise. Wir bewirtschaften die entsprechenden Probleme und Fragen seit Jahren, ohne uns wirklich anzustrengen, sie in absehbarer Zeit auch einer Regelung zuzuführen. Wir sind uns bewusst – ich frage mich zwar manchmal, ob wir das wirklich sind –, dass gewisse Handlungen gewisser Wirtschaftsteilnehmer in den letzten Jahren die gesellschaftlichen Grundlagen in unserem Land ganz massiv gefährdet haben. Der Bundesrat erachtet es als nötig, dass wir das ernst nehmen und das Problem jetzt und nicht irgendwann einmal lösen; dies nicht nur, weil wir die entsprechende Anforderung im GPK-Bericht haben, die sich an uns und auch an Sie richtet, sondern weil wir wirklich der Überzeugung sind, dass dieses Problem gelöst werden muss.

Der Bundesrat erachtet es als nötig – und das ist Inhalt des Planungsbeschlusses –, dass systemrelevante Banken stärker reguliert werden. Es muss das Ziel sein, die hohen volkswirtschaftlichen Risiken, die von solchen Finanzinstituten ausgehen, zu minimieren. Es muss das Ziel sein, dass eine solche Bank oder ein solches Unternehmen auch einmal in Schwierigkeiten geraten kann, ohne dass der Bund oder die öffentliche Hand dann einspringen müssen. Der Bundesrat betrachtet die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Regelungen und auch den Gesetzestext, den die Expertenkommission vorgeschlagen hat, als gute Grundlage für unsere Gesetzgebungsarbeiten. In dieser Grundlage sind die Parameter festgelegt, innerhalb welcher wir unsere Arbeiten machen wollen. Es liegt jetzt ein Zwischenbericht vor. Die Expertenkommission wird die einzelnen Massnahmen vertieft prüfen und dann auch prioritär vorschlagen. Wir wollen nach Vorlage des definitiven Berichtes dieser Expertenkommission Vorschläge zur Lösung oder zur Eindämmung dieser «Too big to fail»-Problematik vorlegen. Wir wollen dann auch mit Blick auf die Auswirkungen und unter Berücksichtigung der weiteren internationalen Entwicklungen Lösungen vorschlagen.

Das weitere Vorgehen ist in unserem Planungsbeschluss festgelegt, und es wird dort, Herr David, nicht noch mehr festgelegt. Wir haben insbesondere nicht aufgenommen, was von der Expertenkommission vorgeschlagen wurde, dass bei der Festlegung der Eckwerte die SNB und die Finma angehört werden sollen; Sie haben darauf hingewiesen. Es ist durchaus ein gangbarer Weg, aber das lassen wir noch offen; wir werden Ihnen entsprechende Vorschläge machen. Wir wollen auf dem Gesetzesweg rasch wirksame Regelungen bringen, und der vorliegende Planungsbeschluss – es ist im Übrigen in Ihrer Geschäftsordnung ja festgelegt, in den Artikeln 28 und 148 ParlG – konkretisiert den politischen Willen des Bundesrates, die «Too big to fail»-Problematik zu regeln. Wir machen damit eigentlich nichts anderes, als was verschiedene von Ihnen heute tun zu wollen beteuert haben. Wir setzen das gerade auch noch um oder versuchen, es umzusetzen.

Noch einmal: Ausgangspunkt ist die Arbeit der Expertenkommission. Wir haben inhaltlich in diesem Planungsbeschluss Massnahmen vorgeschlagen, die einerseits präventiver Natur sind; das ist der ganze Bereich Liquidität der Eigenmittel. Andererseits haben wir auch kurative Massnahmen vorgeschlagen, die alle noch zu verdeutlichen und in Gesetzesform zu giessen sind. Wir schlagen in diesem Planungsbeschluss auch eine Lösung vor, die nicht von der Expertenkommission bereits vorgeschlagen ist, eine Lösung, die Massnahmen beinhaltet gegen Lohnexzesse im Finanzsektor sowie Massnahmen zur Regelung der Salärssysteme bei Finanzunternehmen, die Staatshilfe beanspruchen. Das ist etwas, was wir uns 2008 immer gefragt haben, als wir die UBS bei der Rekapitalisierung unterstützten. Dann prüfen wir auch Massnahmen, die die variablen Lohnausschüttungen betreffen, die vom Unternehmensgewinn abhängig sind und bei denen man sich berechtigterweise die Frage stellen kann und muss, ob man diese variablen Lohnbestandteile tatsächlich als Aufwand abziehen können soll.

Wir werden im Herbst für beide Teile Vernehmlassungsvorlagen bringen. Wir werden diese dann im Sinne eines runden Tisches noch überprüfen. Bis Ende Jahr werden wir Ihnen entsprechende Vorlagen unterbreiten können.

Wir beantragen Ihnen, diesem Planungsbeschluss zuzustimmen und damit auch den gemeinsamen Willen von Bundesrat und Parlament – ich sage «gemeinsamen Willen» und beziehe mich noch einmal auf den GPK-Bericht; es wäre etwas zu einfach, wenn man nur den Bundesrat verantwortlich machte – zu bestätigen und zu bestärken, diese weiteren Arbeiten im Bereich der «Too big to fail»-Problematik sofort an die Hand zu nehmen. Ich meine, dass der Zeitpunkt für ein solches Bekenntnis gekommen ist – an sich schon seit Längerem.

Ich möchte Sie bitten, diesem Planungsbeschluss zuzustimmen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

10.038

Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen

Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Accord

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 14.04.10 (BBl 2010 2965)

Message du Conseil fédéral 14.04.10 (FF 2010 2693)

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.10 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 08.06.10 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 09.06.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 15.06.10 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.06.10 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 17.06.10

Ständerat/Conseil des Etats 17.06.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 17.06.10 (Differenzen – Divergences)

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein Amtshilfegesuch betreffend UBS AG sowie des Änderungsprotokolls
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique concernant la demande de renseignements relative à UBS SA, et du protocole modifiant cet accord

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Antrag der Minderheit

(David, Berset, Cramer, Germann, Maury Pasquier)

Soweit Bestimmungen der Abkommen nach Artikel 1 das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen vom 2. Oktober 1996 abändern, finden sie ab Inkrafttreten dieses Beschlusses Anwendung.

Art. 1a

Proposition de la minorité

(David, Berset, Cramer, Germann, Maury Pasquier)

Dans la mesure où des dispositions des accords mentionnés à l'article 1 modifient la Convention du 2 octobre 1996 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, elles s'appliquent dès l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Es liegt eine korrigierte Fassung der Fahne vor.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich glaube, das Wichtigste wurde in der Debatte schon gesagt: Es geht hier um die Rückwirkung dieses Vertrages. Sie haben auch vorhin gerade gehört, dass nach Ansicht der Mehrheit der Kommission Rückwirkung nur dann vorliegt, wenn neues Recht angewendet wird; das gilt für das materielle Recht. Hier geht es aber um Verfahrensfragen zu einem bestehenden, heute gültigen Doppelbesteuerungsabkommen. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichtes können in einem solchen verfahrensrechtlichen Fall auch neue Verfahren auf frühere Sachverhalte angewendet werden. Es kommt dazu, dass die von der Minderheit vorgesehene Anwendung des Abkommens – erst ab Inkrafttreten – die Genehmigung des Abkommens selber eigentlich de facto überflüssig macht, weil die Periode, um die es geht, 2001 bis 2007, davon gar nicht mehr betroffen wäre.

Daher bittet Sie die Mehrheit, den Antrag der Minderheit abzulehnen; das Ergebnis kam mit 8 zu 5 Stimmen zustande.

David Eugen (CEg, SG): Dieser Artikel 1a, den Ihnen die Minderheit vorschlägt, ist ein ganz normaler Artikel. Diesen Artikel machen wir bei allen Abkommen. Das ist der Normalfall, so lassen wir Abkommen in Kraft treten. Also müsste doch dieser Artikel eigentlich gar keine Probleme machen. Das ist eigentlich unser normales Recht, das wir durchführen.

Ich bin auch der Meinung, dass mit der Argumentation, die vorher Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf angeführt hat, ihr dieser Artikel eigentlich keine Probleme machen müsste. Sie hat nämlich wiederholt gesagt: Wir ändern kein Recht, wir machen kein neues Recht, wir wenden altes Recht an.

Wenn das so ist, wie die Bundesrätin es sagt, dann macht dieser Artikel überhaupt keine Probleme. Es steht ja drin, nur dort, wo es durch diese Abkommen neues Recht geben sollte, finde das neue Recht erst ab Inkrafttreten Anwendung.

Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf – dies vielleicht auch noch zur Erklärung und zum Verständnis des Textes – hat vorhin gesagt: Im Übrigen, wenn es neues Recht wäre, wären es nur Verfahrensfragen, und das ist sowieso kein Problem. Worum geht es eigentlich? Es geht darum, was nach schweizerischem Recht Amtshilfetatbestände sind. Amtshilfetatbestände, das wissen wir, sind Straftatbestände. So ist das Schweizer Recht, und so ist auch das Abkommen mit den USA. Der Tatbestand lautet: «fraud and the like». Das ist ein Straftatbestand. Das ist materielles Recht, das ist keineswegs Verfahrensrecht. Das heisst, unsere Amtshilfe richtet sich nach Straftatbeständen. Wir leisten allen Staaten bei Straftatbeständen Amtshilfe. Wie diese Straftatbestände auszulegen sind, sagen unsere Gerichte. Das ist ganz normal, und es ist übrigens auch in allen anderen Staaten, insbesondere in Amerika, so, dass man die Gerichte die Straftatbestände auslegen lässt.

Jetzt hat unser oberstes Gericht in dieser Sache, das Bundesverwaltungsgericht, diesen Straftatbestand ausgelegt und hat beim ersten Fall gesagt – es kann bei anderen Fällen anders sein –, dieser Fall sei nicht abgedeckt. Das heisst, dass der Straftatbestand «fraud and the like» nicht erfüllt ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat sehr wohl materielles Verwaltungsstrafrecht, Verwaltungszwangsrecht, angewendet. Hier geht es nicht einfach um Verfahrensfragen, sondern das Gericht hat sich lange überlegt, ob das nun durch das geltende Recht, also durch das Doppelbesteuerungsabkommen von 1996, abgedeckt sei oder nicht. Ich gebe dem Bundesrat Recht: Man kann unter Juristen immer streiten, ob ein Tatbestand erfüllt sei oder nicht. Das ist so, und man kann unter dem Ausdruck «and the like» Verschiedenes verstehen, da gebe ich dem Bundesrat auch Recht. Nun haben wir aber Institutionen in diesem Staat. Wir haben eine Exekutive, wir haben Gerichte, und wir haben einen Gesetzgeber. Es ist nun einmal so – Sie haben es auch gesagt –, dass Sie allen Beteiligten das Recht eingeräumt haben, vor die Gerichte zu gehen und diese Frage zu klären, und jetzt hat unser zuständiges Gericht entschieden, das geltende Recht erlaube das in diesem konkreten Fall nicht – Punkt, Amen. Das sei nicht «fraud and the like», hat das Gericht entschieden.

Was machen wir jetzt? Wir ändern nachträglich das Gesetz und sagen, das sei doch «fraud and the like»! Das ist ganz banale Rückwirkung, banale Rückwirkung von geltendem Recht! Nun gibt es Fälle – ich gebe das zu –, in denen wir auch eine gewisse Rückwirkung gemacht haben, z. B. beim letzten Amerika-Abkommen. Aber das war ein halbes Jahr, und hier geht es um zehn Jahre! Zehn Jahre zurück wird dieser Tatbestand jetzt anders gehandhabt, zehn Jahre zurück wird er anders gehandhabt vom Bundesministerium für Justiz der Schweiz, zehn Jahre zurück! Es muss ja die Amtshilfetatbestände auslegen, und wir legen sie jetzt mit diesem Gesetz zehn Jahre zurück anders aus, als wir es vorher gemacht haben. Das ist für mich materielle Rückwirkung, und es ist eigentlich genauso Rückwirkung, wie dies Herr Jenny in seinem Beispiel aufgezeigt hat. Wir würden das bei unseren Rechtsordnungen, die wir eigentlich in der Schweiz haben, nie gestatten!

Mich stört, dass wir in der APK den Entscheid im letzten Sommer gefällt haben, also bevor diese Geschichte abgeschlossen war. Wir haben des Langen und Breiten darüber diskutiert, was die Eckwerte der Abkommen sind, die wir im Nachgang zum Beschluss des Bundesrates zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens abschliessen. Wir haben insbesondere zwei Eckwerte festgelegt: Erstens wollen wir keine rückwirkenden Abkommen. Ich muss dem Bundesrat da gratulieren: Es ist ihm gelungen, diesen Eckwert einzuhalten – mit allen Staaten ausser den USA. Die USA sind der einzige Staat, bei dem es ihm nicht gelungen ist. Zweitens haben wir entschieden, dass alle Änderungen dem Re-

ferendum unterstellt werden sollen. Wir haben das in diesem Rat bei allen Abkommen gemacht – nur bei diesem Abkommen machen wir es nicht.

Dafür müsste es schon gute Gründe geben. Ich bin aber der Meinung, dass es dafür keine guten Gründe gibt. Erstens muss es gute Gründe geben, weil rückwirkende Abkommen eine Verletzung der Rechtssicherheit und des Vertrauensprinzips darstellen. Da kann man diskutieren, so lange man will; das sind fundamentale Elemente unserer Rechtsordnung. Zweitens muss es gute Gründe geben, weil wir hiermit Recht ändern, ohne die Änderung des Referendum zu unterstellen. Das stellt eine Verletzung unserer Gesetzgebungsregeln und eine Missachtung der Volksrechte dar. Das sage ich klar und offen: Was wir ändern, sind Gesetze, da müssten wir diese Regeln eigentlich einhalten.

Es sind vorher in der Debatte eigentlich zwei Gründe genannt worden; sie sind sehr ausführlich dargelegt worden. Als erster Grund ist genannt worden, dass wir alles tun müssten, um die UBS zu retten. Die UBS stehe am Abgrund, daher müssten wir – ich sage es klar und deutlich, denn das ist meine Wertung – unser Recht biegen und es brechen, um die UBS zu retten. Es ist aber gar nicht so, dass wir das tun müssen; aus der Sicht der UBS ist es nicht so, und aus der Sicht der Schweiz ist es nicht so. Ich glaube nicht, dass die UBS dem Untergang geweiht ist, wenn wir unser Recht weiterhin anerkennen und einhalten.

Ich möchte die damaligen UBS-Verantwortlichen, das sage ich auch ganz klar, nicht vor der Strafverfolgung in den USA schützen. Es ist für mich kein öffentliches Interesse, diese Leute davor zu schützen, vor ein amerikanisches Gericht zu kommen. Denn sie haben – das ist ein Fakt, den sie im Februar 2008 vor der amerikanischen Justiz auch selber anerkannt haben – jahrelang auf amerikanischem Territorium amerikanische Gesetze verletzt. Es ist nicht Sache des Staates Schweiz, diese Personen vor der Strafverfolgung in Amerika zu schützen. Das ist meine klare Überzeugung.

Der zweite Grund, der in der Diskussion angeführt wird und der dafür sprechen soll, von den ansonsten geltenden Grundregeln abzuweichen, lautet: Die Amerikaner setzen uns unter Druck; sie drohen, unsere Wirtschaft kaputt zu machen; alle unsere Unternehmen in der Schweiz und in Amerika werden in Zukunft drangsaliert. Es tönt da heraus – ich weiss nicht, ob es gesagt wurde –: Amerika ist ein Willkürstaat; da gilt die Schweiz nichts; unsere Gesetze und Gerichte gelten nichts; die werden darüber hinwegfahren wie nur etwas.

Ich kenne Amerika nicht so, das muss ich ganz klar sagen. Ich habe in den letzten drei Monaten in der Kommission gegenüber der Verwaltung und dem Bundesrat immer wieder verlangt: Bitte bringen Sie mir einen verantwortlichen Amerikaner, der mir sagt, dass sie so handeln. Ich habe keinen gefunden und auch nirgends auf Papier von einem solchen gelesen. Aber man sagt: Amerika ist so. Ich sehe Amerika anders. Für mich ist Amerika auch ein Rechtsstaat. Ich behaupte auch, dass Amerika – es wurde vorhin ja gesagt – insbesondere vor den Gerichten grossen Respekt hat. Wir wussten auch nicht, wie unser Gericht entscheidet. Denn es ist eine Frage, bei der ein Gericht verschieden entscheiden kann. In Amerika, sage ich Ihnen, käme es nie infrage, dass der Gesetzgeber Gerichtsurteile ändert; das kommt in Amerika nicht infrage. Wenn wir den Amerikanern mitteilen, dass wir Gewaltenteilung haben und es auch in der Schweiz so ist, dass Gerichtsurteile nicht per Gesetz geändert werden können – ich glaube nicht, dass die Amerikaner das nicht sehen würden. Es gefiele ihnen nicht, aber sie würden sagen: Es ist eben so; die haben offenbar auch Gewaltenteilung, die haben auch Gerichte, und das Gericht hat hier gesagt, das sei vom geltenden Recht nicht abgedeckt.

Die beiden Gründe, die angeführt werden, um hier das Recht zu brechen, überzeugen mich nicht.

Ich glaube aber – um das zum Schluss zu sagen –, dass weder die UBS noch die ehemaligen UBS-Verantwortlichen uns oder die Schweiz als Geiseln nehmen und sagen können: Ihr müsst das jetzt einfach machen, um uns zu retten.

Der letzte Grund, weshalb mir das so wichtig ist: Ich finde, obwohl der Bundesrat es anders sieht, dass es ein Präjudiz ist; es ist ein Schritt, den wir in diesem Land noch nie getan haben. Wir tun ihn das erste Mal. Jetzt kann man sagen – es ist verschiedentlich gesagt worden, auch vom Bundesrat –: Es ist das einzige und das letzte Mal, dass wir das machen. Jemand hat gesagt: Ich möchte nie mehr rechtsverletzende Verträge abschliessen – aber hier machen wir es noch. Ich glaube, ein solches Präjudiz sollten wir nicht schaffen. Wenn wir ein Präjudiz schaffen, ist dies auch ein Signal in dem Sinne: Wenn man die Schweiz hinreichend unter Druck setzt, ist sie zu vielem bereit. Sie ist bereit, Urteile nachträglich zu ändern; sie ist bereit, Gesetze rückwirkend anzuwenden; sie ist bereit, die Referendumsregeln, die ja in unserem Staat auch ein Schutz für die Rechtsstaatlichkeit sind, ausser Acht zu lassen. Das sind Signale und Präjudizien, die ich nicht mittragen möchte. Ich will und möchte sie nicht mittragen. Ich werde daher – ich sage es klar – diesem Abkommen nicht zustimmen, wenn die zwei Bedingungen, die von der Minderheit gestellt werden, nicht erfüllt werden.

Die Frau Bundesrätin hat, glaube ich, einmal gesagt – es wurde auch in der Debatte gesagt –: Wenn wir das machen, verletzen wir den Vertrag; wir können überhaupt nichts mehr machen. Es ist nicht so. Der Vertrag besteht weiter; er ist abgeschlossen worden. Er gilt aber einfach in dem Rahmen, in dem ihn die Gerichte anerkennen, und nicht darüber hinaus. In diesem Rahmen gilt er und wird er auch angewendet. Die viertausend Fälle werden geprüft; bei diesen viertausend Fällen müssen die Fakten auf den Tisch gelegt werden. Wenn die Fakten nach geltendem Recht da sind, wird das Gericht die Amtshilfe genehmigen müssen; wenn die Fakten nicht da sind, wird es sie nicht genehmigen. Die Verwaltung und die Leute, die Amtshilfe leisten wollen, müssen die Fakten erarbeiten und auf den Tisch legen. Es ist damit sicher noch Arbeit verbunden, aber es ist der richtige Weg. Damit wird das Abkommen von uns erfüllt.

Im Abkommen steht insbesondere auch – das möchte ich unterstreichen –, dass die Amerikaner anerkannt haben, dass bei uns die Gerichte entscheiden dürfen. Die Amerikaner haben uns nicht abverlangt, die Gerichte auszuschalten, weil wir jetzt schon alle wissen, wie die Sache läuft mit diesen viertausend Fällen. Sie haben vielmehr gesagt, jeder dieser viertausend Fälle könne vor den Richter gelangen und der Richter prüfe, ob das in einem Fall gegeben sei oder ob es nicht gegeben sei. Daran halten wir uns streng. In dem Sinne möchte ich unterstreichen, dass die Nichtgenehmigung keineswegs eine Vertragsverletzung ist, nach meiner Beurteilung in keiner Weise, sondern es ist die Durchführung des Vertrags im bestehenden, geltenden rechtlichen Rahmen.

In dem Sinne bitte ich Sie, beide Minderheitsanträge – ich habe jetzt auch zum zweiten Antrag etwas gesagt – gutzuheissen.

Freitag Pankraz (RL, GL): Ich möchte die Sache noch kurz aus der Sicht der Logik betrachten:

1. Wenn alle Rechtsexperten immer Recht hätten, dann wären sie immer einer Meinung. Ich stelle aber fest, dass sie meistens nicht einer Meinung sind. Daraus ist logisch abzuleiten, dass die gar nicht immer alle Recht haben können.

2. Jetzt beziehe ich mich auf den von der Minderheit gestellten Antrag; da gibt es nämlich meiner Meinung nach auch eine logische Sicht. Das rechtliche Konzept dieses Abkommens, über das wir hier reden, ist nicht eine generell-abstrakte Norm – das habe ich jetzt gelernt –, sondern eine generell-konkrete, das heisst für einen Einzelfall. Das kommt im Titel «Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein» – ein – «Amtshilfesuch betreffend UBS AG» klar zum Ausdruck. Wenn wir dem Antrag der Minderheit, wie er jetzt gestellt ist, zustimmen, dann bricht die innere Logik des Konzeptes zusammen. Wenn eine Einzelfallregelung im Rahmen des geltenden Doppelbesteuerungsabkommens eine Wirkung auf dieses auch nur haben könnte, dann wäre sie keine reine Einzelfallregelung mehr. Das wäre ein Sturz

in die logische Fallgrube, und aus der kämen wir dann nicht mehr heraus.

Ich beantrage Ihnen deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten – das wird Sie nicht erstaunen –, diesen Antrag abzulehnen. Hier besteht offensichtlich ein – ich nenne es einmal so – ungleiches Verständnis der rechtlichen Situation.

Worüber sprechen wir? Wir sprechen über das Doppelbesteuerungsabkommen, das wir in seiner Anwendung etwas erweitert haben. Wir sprechen also über Verfahrensrecht. Wir sprechen nicht über das diesem zugrunde liegende materielle Recht, nämlich das Steuerrecht der USA, das sich überhaupt nicht verändert hat und das diese Bestimmungen – «tax fraud and the like» – kennt, das Steuerbetrug und Steuerhinterziehung kennt. Darüber sprechen wir nicht; wir ändern nichts am Recht. Gegenstand ist das Doppelbesteuerungsabkommen. Dieses ist mit unserer Anwendung etwas erweitert worden und geht etwas über die Praxis hinaus. Wir waren der Auffassung, dass man das im Rahmen der Auslegung machen könne. Das Bundesverwaltungsgericht hat unseren Vertrag als Verständigungsvereinbarung bezeichnet und in seiner Urteilsbegründung gesagt – da haben wir eine Differenz, Herr David –, mit einer Verständigungsvereinbarung könne man nicht die Auslegung des Doppelbesteuerungsabkommens erweitern, weil für die Erweiterung eines Doppelbesteuerungsabkommens, das nach wie vor nur Verfahrensrecht sei, das Parlament zuständig sei. Das ist der Grund dafür, dass wir heute überhaupt darüber diskutieren. Das Doppelbesteuerungsabkommen bleibt unabhängig davon Verfahrensrecht, aber es wird jetzt von der nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes zuständigen Instanz beurteilt.

Noch ein paar Worte zum Inhalt von «tax fraud and the like»: Das ist eine Bestimmung, die wir in keinem anderen der alten Doppelbesteuerungsabkommen haben. In den neuen Abkommen ist jede Form von Steuerhinterziehung inbegriffen, aber von den alten Doppelbesteuerungsabkommen ging keines über den Steuerbetrug hinaus. Darum kann die Regelung dieses Einzelfalles auch nicht irgendwelche anderen Folgen haben, da es wirklich auf das heutige Doppelbesteuerungsabkommen beschränkt ist, also auf dasjenige von 1996 und nicht auf das neue, das wir ja dann hoffentlich vereinbaren werden.

Also, es ist nicht ein anderes Doppelbesteuerungsabkommen, es ist das bestehende Doppelbesteuerungsabkommen, das in der Anwendung entsprechend seinem Sinn und Zweck etwas erweitert worden ist. Wenn wir Ihren Minderheitsantrag annehmen würden – das ist es, was ich schon gesagt habe, Herr David –, könnten wir die Übung heute abbrechen, dann würde das nämlich heissen, dass wir diesen Vertrag erst ab heute anwenden wollen, also die Fälle von 2001 bis 2008 nicht diesem Verfahrensrecht unterstellen können; ich glaube, dann müssten wir hier abbrechen. Herr Ständerat David, ich habe nie gesagt – zumindest nicht bewusst; ich werde das im Amtlichen Bulletin nachlesen –, dass der Vertrag verletzt würde, wenn das Parlament ihm nicht zustimmen würde oder wenn das Bundesverwaltungsgericht irgendwelche Urteile fällen würde. Ich habe immer gesagt, dass die formelle, die rechtliche Erfüllung des Vertrages dann eintritt, wenn wir die 4450 Schlussverfügungen erlassen haben. Ich habe auch immer gesagt, dass der Vertrag damit rechtlich erfüllt ist, dass aber die politische Erwartung die andere Frage ist. Eine rechtlich-formell korrekte Erfüllung heisst noch nicht, dass die politische Erwartung, die in diesem Vertrag eben auch enthalten ist, dass nämlich letztendlich die Daten übergeben werden, schliesslich auch erfüllt wird. Das ist ja das, worüber wir heute diskutieren.

Damit ist gesagt, was ich sagen wollte. Ich bin nach wie vor der Überzeugung, dass man den Minderheitsantrag David nicht annehmen kann, weil wir sonst den Vertrag eigentlich gar nicht mehr umsetzen könnten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 10 Stimmen

Dagegen ... 32 Stimmen

Art. 1b

Antrag Berset

Die nachstehenden Bundesgesetze werden wie folgt geändert:

3. Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer

Art. 59 Abs. 3 (neu)

Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören individuelle Vergütungszahlungen systemrelevanter Finanzinstitute, die pro Jahr eine Million Franken übersteigen.

4. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Art. 25 Abs. 1ter (neu)

Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören individuelle Vergütungszahlungen systemrelevanter Finanzinstitute, die pro Jahr eine Million Franken übersteigen.

Art. 1b

Proposition Berset

Les lois fédérales ci-après sont modifiées comme suit:

3. Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct

Art. 59 al. 3 (nouveau)

Ne font pas partie des charges justifiées par l'usage commercial les rémunérations individuelles payées par les instituts financiers reconnus d'importance systémique qui excèdent un million de francs par an.

4. Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Art. 25 al. 1ter (nouveau)

Ne font pas partie des charges justifiées par l'usage commercial les rémunérations individuelles payées par les instituts financiers reconnus d'importance systémique qui excèdent un million de francs par an.

Berset Alain (S, FR): Je dois vous avouer que j'ai commis une erreur: j'ai oublié de déposer cette proposition comme proposition de minorité au sein de la commission. Ainsi, je l'ai déposée sous une autre forme, à savoir sous forme de proposition individuelle, pour que le débat puisse avoir lieu dans notre conseil.

Ce que je vous propose, c'est de lier la discussion que nous venons de mener – qui concerne uniquement le règlement du statut du contribuable américain envers l'administration fiscale américaine – à des mesures à prendre en Suisse. Je pense notamment à des mesures dans le cadre des bonus, des rémunérations, pour poser une certaine réglementation. Evidemment, vous pouvez être d'avis qu'il n'existe pas de lien entre la question des rémunérations et la question de l'accord entre la Suisse et les Etats-Unis. Je suis d'un avis différent. Il existe un lien direct et fort entre d'une part l'accord dont nous parlons aujourd'hui et d'autre part la problématique du «too big to fail» et la question des rémunérations.

Comment est-ce que ce lien existe? Ce lien existe – pardonnez-moi de faire ici un peu d'histoire – depuis la fusion entre la SBS et l'UBS. Il existe depuis la disparition du Banking Act aux Etats-Unis. Depuis ce moment-là, les plus grandes banques, dont la nouvelle UBS, ont fait la course pour être les premières. Sachant qu'elle était trop grande pour que la Suisse la laisse partir en faillite – nous avons la preuve maintenant du fait que c'était vrai, depuis bientôt deux ans –, UBS a pu profiter de cette situation pour, contrairement à d'autres instituts bancaires, lever énormément de fonds étrangers, des investisseurs étrangers qui voyaient une certaine garantie pour leurs investissements avec le fait que la Suisse ne serait pas en mesure de laisser tomber la banque si la situation tournait mal.

Et la course aux clients américains a suivi la même logique d'accroissement rapide des fonds, presque à tout prix, en tout cas au prix d'actes illégaux organisés. Et cette augmentation des fonds étrangers a fait exploser la rentabilité des fonds propres et, en faisant exploser la rentabilité des fonds

propres, cela a fait exploser les rémunérations, parce que les rémunérations et leur évolution étaient notamment liées à la rentabilité des fonds propres.

Il existe donc un lien direct entre d'une part la course effrénée – y compris au prix d'actes illégaux – à l'acquisition de clients américains et d'autre part la problématique du «too big to fail» et la question des rémunérations. Et je crois qu'il faut maintenant agir. Agir pour ne pas seulement protéger les intérêts de l'administration américaine envers ses contribuables, mais agir aussi pour protéger d'une certaine manière, dans une certaine mesure, l'économie suisse et notre pays contre ces dérives qui nous ont mis dans une situation extrêmement difficile.

On peut le faire en acceptant la planification des mesures, évidemment: on verra tout à l'heure le sort qui sera réservé à cette planification et la volonté réelle qu'il y a de faire quelque chose. On pourrait aussi prendre aujourd'hui une mesure concrète, pour la première fois depuis longtemps, dans ce domaine.

J'ai entendu toutes les critiques qui ont été formulées au sujet de ma proposition. Elles sont intéressantes, parce qu'elles portent rarement sur le fond. Sur le fond, il est assez largement reconnu qu'il y a un vrai problème avec les rémunérations. Il est peu contestable que cette course aux rémunérations a eu des conséquences désastreuses qui nous font aujourd'hui mener ce débat.

Sur le fond, il y a donc peu de critiques. La critique, elle, est toujours plutôt liée à la forme. On va me dire, et je vais l'entendre tout à l'heure, que ce n'est pas le bon endroit pour faire un tel exercice. Je vous répondrai que ce n'est pas la première fois que j'essaie de mener cette réflexion, et pas toujours ici. Mais enfin, cette simple réflexion formelle ne suffit pas à invalider l'idée de fond. On va me dire aussi que ce n'est pas le bon moment pour des raisons que l'on entendra peut-être tout à l'heure. Enfin, d'autres éléments viendront encore dans le débat, de nature purement formelle, pour s'opposer à cela.

Pour ma part, j'aimerais vous proposer de prendre une fois une décision dans ce domaine qui ait valeur de symbole. Jamais jusqu'ici, depuis deux ans, nous n'avons pris de décision, même symbolique, dans ce domaine. Et cela commence à faire relativement long et cela permet aussi à l'extérieur de douter du lien qui devrait exister entre les paroles d'un côté et les actes de l'autre.

Voilà les raisons qui m'ont amené à déposer cette proposition individuelle. Le débat a eu lieu sous une autre forme, mais il a eu lieu, en commission. Je souhaite vivement que nous puissions une fois prendre une mesure modérée dans ce domaine, et c'est la proposition que je vous présente ce matin. Nous pourrions ainsi, quelle que soit la suite donnée à ce dossier, dire que nous n'avons pas seulement fait tout ce travail pour régler la situation des contribuables américains avec l'administration Obama, mais que nous avons aussi agi pour que cela ne se reproduise pas à l'avenir dans notre pays.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor, hingegen lag ein anderer Antrag zu Artikel 677 OR vor, der ebenfalls mit der Regulierung der Gewinne und der Boni für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu tun hatte. Deshalb kann ich mich nicht inhaltlich zu diesem neuen Antrag äussern. In der APK hat der frühere Antrag keine Chance gehabt, nicht aus inhaltlichen Gründen, sondern weil man in der Mehrheit klar kein Junktim zwischen diesem Vertrag und der Frage der Regulierung von Gewinnen schaffen wollte. Die Kommission hat deshalb diesen früheren, anderen Antrag mit 8 zu 3 Stimmen abgelehnt. Inhaltlich kann ich zum vorliegenden Antrag nichts Weiteres sagen.

Germann Hannes (V, SH): Ich kann es kurz machen, mich den Ausführungen von Kollege Gutzwiller anschliessen und ergänzend dazu noch Folgendes sagen: Erstens haben wir diese Woche bereits einen gleichlautenden Vorstoss abgelehnt. Zweitens haben wir bei der laufenden Aktienrechtsre-

form bzw. im Rahmen der Diskussion über die Abzocker-Initiative und den Gegenvorschlag die Möglichkeit, die richtigen Zeichen zu setzen, die dann für alle gelten. Das scheint mir wesentlich zielführender als das Vorgehen, das jetzt mit dem Einzelantrag Berset angestrebt wird. Drittens sei abschliessend gesagt: Es wäre nun wirklich ein Fremdkörper in dieser Vorlage, wenn wir im Rahmen eines Amtshilfesuches noch unsere Boni-Gesetzgebung anpassen würden.

Darum bitte ich Sie, den Einzelantrag Berset abzulehnen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Herr Ständerat Gutzwiller hat eine politische Wertung dieses Antrages gegeben; ich möchte die rechtliche abgeben.

Man hat rechtlich gar nicht die Möglichkeit, in dieser Situation zwei solche Fragen in einem Bundesbeschluss zu verbinden, weil es beim Amtshilfesuch der USA betreffend UBS um ein Self-Executing-Geschäft geht, sodass dieses ohne gesetzliche Ausführungsbestimmung direkt umgesetzt werden kann. Was Herr Ständerat Berset jetzt beantragt, würde eine gesetzliche Ausführung notwendig machen. Man kann das also gestützt auf Artikel 141a Absatz 2 der Bundesverfassung gar nicht in dieser Form erledigen. Das war beim Freizügigkeitsabkommen mit den flankierenden Massnahmen anders – dieses Beispiel wird immer wieder gebracht –: Da war eben beides auf gesetzlicher Ebene auszuführen, sowohl das Freizügigkeitsabkommen als auch die flankierenden Massnahmen. Darum hat man damals die Verbindung gemacht.

Berset Alain (S, FR): Le débat porte à nouveau sur des questions formelles. Je ne me fais aucune illusion sur la possibilité de recueillir maintenant une majorité avec cette proposition. Je note en outre que, de toute façon, nous aurons cet après-midi un débat très intéressant sur cette question au travers de plusieurs motions, dont la motion 10.3351 déposée par la Commission de l'économie et des redevances. Je pense que le débat doit être absolument mené; il doit l'être dans ce cadre.

Je retire donc cette proposition, dans la perspective du débat de cet après-midi.

Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Antrag Berset ist zurückgezogen worden.

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Berset, Cramer, Germann, Maury Pasquier)

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung.

Antrag Berset

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, nach den Artikeln 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 und 141a Absatz 2 der Bundesverfassung.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Berset, Cramer, Germann, Maury Pasquier)

Le présent arrêté est sujet au référendum prévu par l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 de la Constitution fédérale pour les traités internationaux qui contiennent des disposi-

tions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Proposition Berset

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux pour ce qui est des traités qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales, conformément aux articles 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 et 141a alinéa 2 de la Constitution fédérale.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Auch hier, so glaube ich, hat die ausführliche Debatte von heute Morgen gezeigt, wozu es geht. Das «Schlachtfeld», darf man sagen, hat sich ja seit gestern fast ein bisschen auf diese Frage des fakultativen Referendums konzentriert. Aber auch hier ist die Mehrheit der Kommission klar der Meinung, dass Sie diesem Minderheitsantrag nicht folgen sollten und dass das fakultative Referendum de facto in jedem Fall eine Verzögerung herbeiführen würde, welche die Erfüllung dieses völkerrechtlichen Vertrages bezogen auf die vorgegebene Zeit unmöglich machen würde.

Materiell aber – auch das haben Sie verstanden – ist es klar, dass dieser Vertrag nach Artikel 141 der Bundesverfassung nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss. Denn er enthält nicht rechtsetzende Bestimmungen, sondern geht eben vor allem die Verfahren in einem Amtshilfverfahren an – es wurde gesagt –, auch wenn dieses 4450 Kunden betrifft. Das nächste künftige Doppelbesteuerungsabkommen ist der richtige Ort für das fakultative Referendum. Dort ist es auch entsprechend vorgesehen.

Ich habe auch schon in der Hauptdebatte abschliessend darauf hinweisen können, dass eine Unterstellung unter das fakultative Referendum losgelöst von der zeitlichen Dynamik ja sogar kontraproduktiv sein könnte, weil es genau der Interpretation Vorschub leistet, dass eben doch eine präjudizielle Wirkung da ist, dass das eben doch für zukünftige Erlasse leitend sein sollte. Das ist explizit nicht der Wille der Mehrheit.

Deshalb bitte ich Sie, auch hier klar dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und jenen der Minderheit abzulehnen.

Berset Alain (S, FR): Vous l'avez entendu dans la bouche du rapporteur: dans le fond, le débat sur cette question est déjà faussé; on ne peut pas faire autrement que de ne pas soumettre l'accord au référendum, parce qu'on n'a pas le temps de se permettre un référendum, ni même de respecter le délai référendaire. Voilà un des principaux arguments qui montre bien que nous ne pourrions pas agir en toute liberté si nous devons prendre en compte des délais que nous n'avons pas fixés, qui ont notamment été négociés entre le gouvernement suisse et le gouvernement américain. Nous devons prendre en compte le fait que ce délai existe pour ne pas soumettre ce projet au référendum.

Il y a pourtant de meilleurs arguments que celui-là pour ne pas soumettre le projet au référendum – je les connais aussi, je les ai entendus aussi. Nous devons faire ici une balance entre les arguments qui plaident pour la soumission au référendum facultatif et ceux qui s'y opposent. Un des arguments qui me paraît le plus important et qui, dans le fond, vient contredire le message sur un point essentiel, c'est que l'accord n'est pas limité dans le temps. On sait qu'un jour, s'il entre en vigueur, les cas seront liquidés et il pourra donc être dénoncé par un échange de courriers entre les deux pays concernés, mais aucune date ne figure dans l'accord qui limiterait celui-ci dans le temps.

Premièrement, c'est donc un accord qui a au départ une durée illimitée, même si on voit bien que sa validité dans la pratique sera tôt ou tard limitée et qu'il sera donc possible de le dénoncer. Mais tous les accords peuvent être dénoncés. Et le fait qu'ils puissent être dénoncés ne constitue pas un argument pour ne pas les soumettre au référendum facultatif. Il est aussi dit clairement dans le message qu'une base légale manque pour permettre au gouvernement de conclure seul cet accord avec les Etats-Unis. L'hiver dernier, la ques-

tion s'est posée de savoir s'il ne fallait pas présenter au Parlement une base légale qui donnerait, dans ce genre de situation, la compétence au gouvernement d'adopter de tels accords. Donc, le fait qu'aujourd'hui nous n'adoptons pas une révision formelle de loi, mais que nous adoptons l'accord avec l'objectif de lui donner la valeur d'une base légale montre bien que celle-ci est absente. Si nous avions utilisé l'autre voie, la modification de loi nécessaire serait naturellement sujette au référendum facultatif.

Avec cet accord, nous modifions un accord du siècle dernier qui, s'il était arrêté aujourd'hui, serait sujet au référendum facultatif. Je pars de l'idée que, si l'on modifie un accord qui serait aujourd'hui sujet au référendum facultatif, on ne peut le faire qu'avec une décision elle-même sujette au référendum facultatif. Sinon cela signifierait que, pour adopter le Code civil dans son ensemble, il faudrait le soumettre au référendum facultatif, mais que, quand on modifie l'article 25 tout seul ou qu'on précise l'article 25, y compris d'ailleurs pour contredire une appréciation des tribunaux à ce sujet, il ne faudrait alors plus le soumettre au référendum facultatif.

Il y a également des éléments de nature politique qui doivent nous faire réfléchir. Cet accord est rétroactif. Bien sûr, en droit international, c'est permis; cela poserait plus de problèmes sur le plan intérieur. Mais quand même, il s'agit d'une décision qui pourrait aussi faire l'objet d'un référendum facultatif. Et puis, Madame la conseillère fédérale l'a dit, il s'agit d'un seul cas, d'une seule demande. C'est aussi une argumentation très formelle, car en réalité il y a quand même 4500 cas. C'est le plus grand nombre de demandes qu'on ait jamais vu! L'idée n'est pas de ne traiter qu'un seul cas, mais véritablement 4500.

Avec tout cela, nous avons beaucoup entendu parler de l'article 141 de la Constitution fédérale. Eh bien, il vaut la peine de lire cet article, qui stipule, à l'alinéa 1 lettre d chiffre 3, que sont sujets au référendum facultatif les traités internationaux qui «contiennent des dispositions importantes» – on peut difficilement contester qu'il s'agisse là d'une disposition importante, puisque celle-ci porte quand même sur 4500 cas – «fixant des règles de droit».

Or si l'on regarde le message et l'argumentation du Tribunal fédéral, on doit bien considérer que des règles de droit sont fixées. Il est vrai que l'affaire sera peut-être liquidée une fois que les 4500 cas auront été réglés rétroactivement, mais c'est une disposition générale qui vaut pour l'ensemble de ces cas. Il me semble donc qu'il y a aussi de très bons arguments pour soumettre cet accord au référendum facultatif. Et la question que nous pourrions nous poser ici est de savoir quelle serait la tournure du débat s'il n'y avait pas cette pression du temps, qui rend en réalité difficile, ou qui semble rendre difficile, le respect d'un délai référendaire.

Je vois bien qu'il y a des arguments des deux côtés. Je vous ai dit ce matin que, selon moi, cet accord posait énormément de problèmes, mais qu'il fallait aussi savoir parfois résoudre des cas. Eh bien, si nous prenions aussi des mesures qui permettent d'avancer en Suisse, il y aurait peut-être un certain nombre de choses qui pourraient encore être discutées et réalisées. Mais, dans ces conditions, cela me paraît difficile. Or avec les arguments que je vous ai présentés, il me semble qu'on ne peut pas simplement balayer comme cela l'idée d'un référendum facultatif.

Je vous propose de soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Marty Dick (RL, TI): Je trouve que les arguments sont un peu tirés par les cheveux. La disposition constitutionnelle me paraît assez claire. En fait, cet accord se réfère à un nombre concret, déterminé de cas – qui ont par ailleurs tous eu lieu dans le passé – et, donc, il ne s'agit pas d'un traité qui établit des normes pour le futur. C'est un accord qui se base sur la convention de double imposition de 1996, accord qui n'était pas sujet au référendum. Nous décidons ces jours si les prochains accords seront sujet au référendum. C'est une interprétation que nous avons privilégiée, nous, dans un sens ou dans l'autre. Mais se fonder sur cet accord – qui concerne le passé, qui concerne un accord déjà en vigueur et qui con-

cerne un nombre limité de cas –, je regrette, mais cela n'a rien à voir avec la clause référendaire.

Nous faisons aussi des choses qui ont une grande portée sans clause référendaire. Nous avons donné 10 milliards de dollars au Fonds monétaire international; ce n'était pas soumis à la clause référendaire. Donc, je crois que pour la clause référendaire, on devrait quand même avoir une certaine rigueur d'application. Et dans ce cas, il me semble vraiment évident que la clause référendaire n'est pas applicable. Que l'on dise ouvertement qu'on ne veut pas de cet accord! Point à la ligne.

Recordon Luc (G, VD): En qualité de membre de la Commission de politique extérieure, j'ai quand même regardé cet accord assez en détail et, comme souvent, je constate que, précisément, c'est dans le détail que se tapit le diable. Ce n'est pas tellement l'accord du 19 août 2009 qui est parlant, ce sont plutôt les critères qui sont en annexe qui sont assez édifiants. Vous trouverez en effet dans l'annexe, au chiffre 2 lettres a et b des critères qui vont extrêmement loin dans la définition de ce que sont des «fraudes et délits semblables» et qui changent donc considérablement le droit matériel.

Je me permets d'ailleurs de dire que les propos qui ont été tenus tout à l'heure à propos de la proposition de la minorité David, avant que cette proposition soit rejetée, étaient erronés à cet égard. A mon avis, la portée de droit matériel est considérable, parce que ça va très certainement avoir une influence au-delà de l'accord avec les Etats-Unis, notamment avec les autres pays – ça risque très fortement d'influencer la jurisprudence, d'autant plus que cela aura passé devant le Parlement. Je trouve donc parfaitement logique, sur la base des règles constitutionnelles et sur le droit référendaire, que l'on soumette cet accord au référendum.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich kann mich in allen Teilen dem Votum von Herrn Ständerat Marty anschliessen und verzichte darauf, das zu wiederholen.

Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Antrag Berset ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

David Eugen (CEg, SG): Wenn ich vor der Gesamtabstimmung noch eine Frage an die Frau Bundesrätin stellen darf: Der Bundesrat hat am 19. August 2009 gegenüber Amerika eine Erklärung abgegeben. Sie ist im Abkommen auf Seite 3025 abgedruckt. Diese Erklärung lautet, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft bereit ist, auch bezüglich anderer Banken analoge Fälle zu prüfen und zu bearbeiten. Die Erklärung wurde vom Bundesrat im Namen der Eidgenossenschaft abgegeben.

Ich bitte Sie, noch vor der Gesamtabstimmung zu erklären, wie Sie das genau handhaben werden. Ist diese Erklärung Bestandteil unserer Gesamtabstimmung oder nicht? Und wie werden Sie danach damit umgehen, je nachdem, ob sie es nun ist oder nicht? Ich bitte Sie, das noch klarzulegen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wir haben ja bereits darüber diskutiert. Ich habe auf entsprechende Fragen bereits geantwortet. Diese Erklärung gehört zum Vertrag, ist auch Teil davon. Ich habe auch gesagt, was sie beinhaltet. Sie besagt, dass wir sie, wenn wir wieder mit solchen Fällen konfrontiert würden, sage ich jetzt einmal, entgegennehmen, behandeln würden. Wir würden sie aber im jetzigen Verfahren, in dem Verfahren, wie wir es jetzt gemacht haben, abwickeln, und wenn dann das neue Doppelbesteuerungsabkommen in Kraft ist, natürlich nach dem neuen Doppelbesteuerungsabkommen.

David Eugen (CEg, SG): Das betrifft ja den UBS-Fall. Kämen andere Fälle auch vor das Parlament oder nicht? Das möchte ich noch wissen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wenn wir wieder einen solchen Fall hätten, was ich nicht hoffe – es ist im Offenlegungsprogramm auch kein analoger Fall mit dem gleichen strafrechtlichen Gehalt offengelegt worden –, würden wir wieder vor das Parlament kommen.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 31 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

10.050

Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen. Planung von Massnahmen

Limitier les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises. Planification des mesures

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 12.05.10 (BB1 2010 3367)

Message du Conseil fédéral 12.05.10 (FF 2010 3047)

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.10 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Fortsetzung – Suite)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(David, Marty Dick, Stähelin)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(David, Marty Dick, Stähelin)

Ne pas entrer en matière

Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Die Eintretensdebatte ist bereits geführt worden.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 18 Stimmen

Dagegen ... 24 Stimmen

10.9002

Mitteilungen der Präsidentin Communications de la présidente

Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Weil Sie alle anwesend sind, möchte ich Ihnen noch eine Mitteilung machen. Das Büro des Nationalrates hat mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschieden, an seinem Beschluss, eine PUK einzusetzen, festzuhalten. Das bedeutet, dass der Na-

tionalrat dazu am Mittwoch, den 9. Juni 2010, eine Debatte führen wird. Für unseren Rat heisst das, dass wir sowohl über den Bericht der GPK als auch über die parlamentarische Initiative betreffend die Einsetzung einer PUK am 14. Juni 2010 debattieren werden.

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55