

Den CS-Garantien droht eine Nachverhandlung

Die Folgen des Parlaments-Neins zu den Kreditzusagen des Bundes und der SNB wurden unterschätzt, da die Gesetzeslage unklar ist

Hansueli Schöchli



Was passiert, wenn das Parlament im Nachhinein ein Geschäft ablehnt, ist im Gesetz nicht eindeutig geregelt. Peter Klaunzer / Keystone

Das Nein des Parlaments zu den Bundesgarantien für Nationalbank und UBS beim Rettungspaket für die Credit Suisse hat doch etwas mehr als nur symbolische Bedeutung. Diesen Eindruck konnte man in den letzten Tagen aufgrund massgebender Gesetzesmaterialien und präzisierten Interpretationen bekommen.

Die sechsköpfige Finanzdelegation des Parlaments hat die Kredite vorab bewilligt, aber das Nein des Nationalrats im Nachhinein bedeutete ein Nein des Gesamtparlaments. Das hier relevante Finanzhaushaltsgesetz sagt nicht klar, was bei einem nachträglichen Nein des Parlaments zu einem vorab beschlossenen dringlichen Bundeskredit passiert.

Was die Legislative wollte

Bei unklarem Gesetzestext ist der Wille des Gesetzgebers zu eruieren. 2005 beriet das Parlament die Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes, die eine Reaktion auf das Notrechtspaket von 2001 im Fall Swissair/Swiss war. Bei der Debatte im Juni 2005 sagte der SVP-Mann Hans Lauri als Präsident der ständerätlichen Finanzkommission: «Es wird im Einzelfall festzustellen sein, was die Wirkung einer nachträglichen Nichtgenehmigung ist. Ich persönlich kann mir vorstellen, dass beispielsweise im Bereich der Verpflichtungskredite, soweit sie noch nicht engagiert sind, auf ein Geschäft zurückgekommen werden kann, wenn die Genehmigung des Parlaments ausbleibt, und dass in anderen Fällen, wo Drittwirkungen entstanden sind, diese nachträgliche Genehmigung einzig einen politischen Charakter hat.»

Im September 2005 erklärte es Lauri im Ständerat wie folgt: «Verweigert die Bundesversammlung diese nachträgliche Genehmigung, so bleibt dies im Aussenverhältnis ohne rechtliche Folgen. Die Verweigerung müsste aber im Innenverhältnis als Auftrag verstanden werden, soweit möglich allfällige rechtliche Bindungen für die Zukunft aufzulösen.»

Im Rahmen der Debatte im Nationalrat sagte der damalige Finanzminister Hans-Rudolf Merz 2005 mit Verweis auf die Notaktion für Swissair/Swiss, dass «das Parlament in jener Situation die Möglichkeit gehabt hätte, die von der Finanzdelegation und vom Bundesrat abgeschlossenen Verträge rückgängig zu machen. Das hätte das Parlament tun können, allerdings natürlich mit den damit verbundenen Folgen.»

Die notrechtliche Übung zur Rettung der UBS 2008 löste erneute Debatten über die Kompetenzen von Bundesrat und Parlament im Krisenfall aus. In einem 2010 publizierten Aufsatz schrieb der damalige Chefbeamte Luzius Mader vom Bundesamt für Justiz: Die Voraussetzungen für die Anwendung der Notrechtsartikel in der Bundesverfassung und für die Dringlichkeit von Finanzbeschlüssen gemäss Finanzhaushaltsgesetz seien nicht deckungsgleich, und sie seien separat zu erfüllen.

Maders Kernsatz zum Finanzhaushaltsgesetz: «Soweit bereits rechtliche Verpflichtungen eingegangen worden sind, kann das Parlament seine nachträgliche Genehmigung eigentlich nicht verweigern.» Und: «Sollte es seine Genehmigung gleichwohl verweigern, bliebe sein Entscheid im Aussenverhältnis ohne Folgen.» Der Entscheid sei aber wohl als Auftrag an den Bundesrat zu verstehen, rechtliche Verpflichtungen – «sofern überhaupt praktisch möglich» – wieder aufzulösen.

Die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes von 2010 führte zu zeitlich engeren Vorgaben für die Involvierung des Parlaments in dringlichen Fällen – aber nicht zu einer sichtbaren Änderung der Rechtswirkung eines nachträglichen Parlaments-Neins. Ein Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats umriss im Februar 2010 die Zielsetzung der Revision: «Indem die Bundesversammlung bei dringlichen Fällen schneller zum Zug kommt, wird sie je nach Umständen des einzelnen Falls in geringerem Ausmass vor ein <fait accompli> gestellt, indem zwar vorläufig freigegebene, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls gestoppt werden können.»

Das Lehrbuch «Öffentliches Finanzrecht» interpretierte die Rechtslage zu den dringlichen Krediten 2017 wie folgt: «Bewilligen die Räte den Kredit nachträglich nicht, kommt dies einer politischen Rüge an die (Finanzdelegation des Parlaments) gleich. Indessen kommt einer nachträglichen Nichtgenehmigung im Aussenverhältnis keine rechtliche Wirkung zu.»

Das mutmassliche Fazit aus all dem: Die Beschlüsse des Bundesrats zu den Garantien von total 109 Milliarden Franken für Nationalbank und UBS sind rechtskräftig – aber bei nachträglicher Ablehnung durch das Parlament soll der Bundesrat Nachverhandlungen versuchen, sofern dies möglich ist.

Die Sinnfrage

Die Bundesverfassung und die Parlamentsdebatten zum Finanzhaushaltsgesetz machen einen zentralen Zweck der Dringlichkeitsregeln deutlich: Der Bundesrat soll in einer Krise relativ breite Handlungsspielräume haben. Würde ein nachträgliches Nein durch das Parlament alles wieder in Frage stellen, ergäben die Dringlichkeitsregeln und der Vorabbezug durch die Finanzdelegation keinen Sinn. Hinzu kommt: Das Parlament hat vergangene Woche seine Beschlüsse unter der Annahme gefällt, dass ein Nein vor allem symbolischen Charakter hat und den CS-Deal nicht in Wanken bringt. Das machten die Debatten deutlich.

Das Parlament hat damit die aktuellste Interpretation seines eigenen Gesetzes geliefert. Diese beruht vor allem auf einer Notiz des Sekretariats der Finanzkommissionen vom 24. März. Laut dem Fazit jener Notiz hat eine nachträgliche Verweigerung der Genehmigung keine rechtlichen Wirkungen und käme (nur) einer Rüge an die Finanzdelegation gleich.

Am vergangenen Freitag hat das Finanzdepartement in einem fünfseitigen Papier die Nuancen etwas verändert: Der Bundesrat müsse versuchen, bei vorliegendem Handlungsspielraum den Auftrag des Parlaments umzusetzen: «Ein wirklicher Handlungsspielraum wird erfahrungsgemäss aber kaum je vorliegen.» Deshalb werde das Parlaments-Nein (nur) auf eine politische Rüge hinauslaufen.

Viel Glück!

Der Bundesrat könnte trotz allem versuchen, die Bundesgarantie von 100 Milliarden Franken für die Nationalbank zur Deckung allfälliger Verluste aus der SNB-Liquiditätshilfe für die CS herunterzuhandeln. «Viel Glück», ist man geneigt zu sagen. Und selbst wenn die SNB zum Verzicht auf die Garantie geprügelt würde, änderte dies am Risiko für die Steuerzahler/Bürger letztlich nichts: Auch SNB-Verluste senken das Volksvermögen und reduzieren die Ausschüttungen an Bund und Kantone.

Zudem könnte der Bundesrat versuchen, die UBS zu einem Verzicht auf die Bundesgarantie von 9 Milliarden Franken zu «überreden». Der definitive Vertrag ist noch nicht unterschrieben, doch der Bund gab eine politische Verpflichtung ab. Die UBS könnte von einem Verstoß gegen Treu und Glauben sprechen. Ob sie dann auf die CS-Übernahme verzichten würde, ist offen. Doch auf jeden Fall wäre die Glaubwürdigkeit künftiger Verpflichtungen des Bundes in einer nächsten Krise massiv geschwächt. Das wäre kaum im Sinn der Bundesverfassung und des Landesinteresses.