

# Jetzt wird die Finanzkrise auch in der Schweiz zum Politikum

Das UBS-Engagement des Bundes wurde in aller Verschwiegenheit vorbereitet

Die Finanzmarktkrise war in der Schweiz bisher kaum ein politisches Thema. Das ändert mit dem UBS-Hilfspaket. Das Parlament wird in den Prozess zur Stabilisierung des Finanzsystems eingebunden.

dgy./sig. Bern, 16. Oktober

Verglichen mit der öffentlichen Hektik in den Tagen des Swissair-Grundings vor sieben Jahren, blieb es vor der Bekanntgabe des Hilfspaketes für die UBS in Bern ruhig – so ruhig, dass verschiedene Parteien ihre Kritik am schweigsamen Bundesrat noch am Vorabend des Geschehens erneut erhoben. Eines der wenigen Anzeichen für Aktivitäten war der Hinweis der Bundeskanzlei auf längere Gespräche des Bundesrates über die Finanzmarktkrise am Mittwoch, über deren Inhalt zunächst nicht informiert wurde. Im Hintergrund wurde aber in den letzten Tagen, wie man jetzt weiss, intensiv gearbeitet: Diese Woche ersuchte dann die UBS um die Umsetzung des seit längerem durch den Bundesrat, die Eidgenössische Bankenkommission und die Schweizerische Nationalbank (SNB) vorbereiteten Massnahmenpakets. An ihrer ordentlichen Mittwochsitzung stimmte die Regierung zu. Auch Finanzminister Hans-Rudolf Merz, der sich derzeit von seiner Erkrankung erholt, sei informiert worden, sagte Bundespräsident Pascal Couchepin. Er habe sich vorbehaltlos hinter die Pläne gestellt.

## Finanzdelegation entschied am Mittwoch

Von den drei beschlossenen Massnahmen erfordern zwei die Zustimmung des Parlamentes – die Beteiligung des Bundes zur Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS sowie der Ausbau des Einlegerschutzes. Die Übernahme problematischer Wertpapiere für bis zu 60 Milliarden Franken wird dagegen durch die SNB vorgenommen. Aus zeitlichen Gründen erfolgte die Zustimmung zum für das Engagement des Bundes bei der UBS erforderlichen Kredit in Höhe von 6 Milliarden Franken durch die Finanzdelegation. Diese setzt sich aus je drei Mitgliedern der Finanzkommissionen der beiden Räte zusammen und bewilligte am Mittwoch den Kredit an einer viereinhalbstündigen Sitzung einstimmig. National- und Ständerat wird dieser zwar in der Wintersession nachträglich zur Genehmigung vorgelegt, doch ist dieser Beschluss vorwiegend formeller Natur: Erstens haben die Parteien bereits zähneknirschend Unterstützung zugesichert, zweitens be-



Bundespräsident Pascal Couchepin und Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf präsentieren die Massnahmen der Regierung zur Stabilisierung des Finanzmarktes.

LUKAS LEHMANN / KEYSTONE

steht faktisch keine Wahlfreiheit, weil das Geld bis dann bereits ausgegeben sein wird. Er anerkenne, dass die Beschlüsse der Delegation demokratisch schlecht abgesichert seien, sagte Ständerat Ernst Leuenberger (Solothurn, sp.), Präsident der Finanzdelegation, auf Anfrage. Die vom Bund gewährte Pflichtwandelanleihe sei aber geeignet, das Vertrauen der Investoren und Sparer zu stärken, ohne dass der Staat ein zu grosses Risiko eingehen oder Beträge à fonds perdu leisten müsse. Als weiteren Grund für die Zustimmung der Delegation nannte Leuenberger die Rettungspläne fast aller europäischen Länder. In diesem Umfeld hätte es zu einer Wettbewerbsverzerrung geführt, wenn die Schweizer ihrer grössten Bank keine Hilfe angeboten hätten. Die Finanzdelegation sei über die Vorbereitungen der Finanzverwaltung und der Nationalbank für den Fall einer Verschlechterung der Lage schon in den letzten Wochen in allgemeiner Form informiert worden, sagte Leuenberger.

Kontroverser wird in den nächsten Monaten wohl über die Verbesserung des Einlegerschutzes debattiert. Der Bundesrat will dem Parlament bis zur Wintersession eine Vorlage für eine «angemessene Erhöhung» der Einlagen unterbreiten, die von beiden Räten im Dezember verabschiedet und voraussichtlich dringlich in Kraft gesetzt werden soll. Hier ist mit unterschiedlichen Vorstellungen zu rechnen, etwa in Bezug auf die Höhe.

## Revision des Einlegerschutzes 2009

Das gilt erst recht für die von der stellvertretenden Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf in Aussicht gestellte Vorlage für eine grundlegende Revision der Einlagensicherung, die vom Finanzdepartement bis spätestens Ende März 2009 vorgelegt und vom Parlament im ordentlichen Verfahren beraten werden soll. Zu politischen Streitthemen werden zudem wohl Regulierungen für Banken-Boni sowie konjunkturfördernde Massnahmen infolge der Finanzkrise.

## Massnahmen am Rande des Zulässigen

Rasche Rechtsetzung in ausserordentlicher Lage, aber kein eigentliches Notrecht

es. Der Bundesrat stützt sich für das Massnahmenpaket zum Finanzplatz Schweiz auf die verfassungsmässige Kompetenz, in ausserordentlichen Lagen rettende Anordnungen zu treffen. Eine Verordnung muss dabei in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen stehen, wobei sie gesetzsergänzend sein kann. Die Verfassung erlaubt ein solches Eingreifen, um «unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit» zu begegnen (BV Art. 185 und 184). Solche Verordnungen sind zu befristen. Laut Bundesrätin Widmer-Schlumpf bezweckt der Bundesrat mit seinem Massnahmenpaket, die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz sicherzustellen. Er handelt also zum Schutz der Wirtschaft insgesamt und damit wohl letztlich der sozialen Sicherheit. Die erwähnte Verordnungskompetenz wurde bisher aber nur polizeilich (inklusive Umweltschutz) verwendet. Jetzt erweitert man sie offenbar in Anlehnung an die Botschaft zur neuen Verfassung auf eine irgendwie geartete volkswirtschaftliche Absicherung. Eine Grundlage im Bankengesetz dazu wäre besser, fehlt aber. Die Stabilisierung des Finanzplatzes soll darüber hinaus auch dessen internationaler Reputation dienen, weshalb man sich gleichzeitig auf die Verordnungskompetenz in ausserpolitischen Angelegenheiten beruft.

## Nachträgliche Genehmigung

In einer ausserordentlichen Lage hat der Bundesrat mit unmittelbarer auf die Verfassung gestützten Massnahmen reagiert. Von Notrecht ähnlich einer «Vollmachtenordnung» wie während des Ersten oder Zweiten Weltkrieges kann nicht im Entferntesten die Rede sein. Der Bundesrat legt zwar die Verordnungskompetenz sehr weit aus. Doch Not-

recht, welches die verfassungsmässige Ordnung eindeutig ausser Kraft setzen würde, hat er nicht erlassen. Er hat dringlich angeordnet, was keinen Aufschub duldete. Dazu hat er die Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS erlassen. Gleichzeitig beschloss er gestützt auf das Finanzhaushaltsgesetz (Art. 28 und 34) einen Verpflichtungs- und Voranschlagskredit im dringlichen Verfahren, wobei er über die 6 Milliarden Franken entschieden hat, bevor das Parlament einen entsprechenden Nachtragskredit bewilligen konnte. Diesen wird er zur nachträglichen Genehmigung den Räten in der Wintersession unterbreiten.

## Nicht zum ersten Mal

Die sich direkt auf die Verfassung stützende Kompetenz des Bundesrates zu dringlichen Verordnungen wurde auch schon früher benutzt, etwa 2002 zu einer Verordnung über die finan-

zielle Hilfe für vorübergehend im Ausland weilende Schweizer oder 2001 bei der Verordnung über das Verbot der Kaida. In der Swissair-Krise konnte man sich für den Einsatz der öffentlichen Gelder auf eine bestehende Gesetzesgrundlage im Luftfahrtgesetz stützen. Ein Kredit wurde aber ebenso im dringlichen Verfahren gesprochen.

Zur Stärkung des Einlegerschutzes geht der Bundesrat sodann zweistufig vor. Er wird dem Parlament für die Wintersession eine erste Gesetzesänderung vorlegen. Möglich wäre, dass man diese auf dem Weg des dringlichen Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet. Das Gesetz könnte nach der Verabschiedung sofort befristet in Kraft gesetzt werden. Bei einem Referendum müsste es – um gültig zu bleiben – innerhalb eines Jahres angenommen werden. Eine grundlegende Reform des Einlagensicherungssystems würde später im ordentlichen Verfahren folgen.

## Der Bund rechnet nicht mit dauerhaftem Anstieg der Verschuldung

Kantone markieren Abwehrhaltung gegen eine Kürzung der SNB-Gewinnausschüttungen

met. Wenn der Bund 6 Milliarden Franken zur Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS einschiesst, stellt sich selbstredend die Frage nach den kurz- und längerfristigen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und damit auch auf den Steuerzahler. An der Pressekonferenz mit Vertretern des Bundesrates, der Finanzverwaltung, der Nationalbank (SNB) und der Bankenkommission am Donnerstag in Bern wurde diesbezüglich Optimismus verbreitet. Der Bund werde nicht Aktionär der UBS, sagte Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf. Mit der Zeichnung der Pflichtwandelanleihe von 6 Milliarden blieben 30 Monate Zeit zur Wandelung in Aktien. Der Bund könne sich aus dem Engagement zurückziehen, die Beteiligung verkaufen, was auch das Ziel sei.

## «Geschäft finanziert sich selbst»

Der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Peter Siegenthaler, rechnet damit, dass sich das Geschäft «letztlich selbst finanziert» – einerseits wegen der Aussicht auf Veräusserung der Beteiligung, andererseits mit Blick auf die hohe Verzinsung von 12,5 Prozent bzw. 750 Millionen Franken pro Jahr. Zu einem Anstieg der Bundesschuld auf Dauer werde es nicht kommen. Nach

den Regeln der neuen Rechnungslegung taucht die ausserordentliche Ausgabe zwar in der Bilanz des Bundes auf, nicht aber in den ordentlichen Jahresbudgets. Das wäre nur im absoluten Notfall denkbar, sicher jedoch nicht in den Jahren 2008 oder 2009, so Siegenthaler im Gespräch. Er verwies weiter darauf, dass die Pflichtwandelanleihe zu Marktkonditionen gezeichnet worden sei, was den Chancen für die tranchenweise Wiederveräusserung sicher zugutekommen werde. Letztlich handle es sich um einen «Vorschuss» – vergleichbar dem Finöv- oder Infrastrukturfonds, der im Lauf der kommenden Jahre kompensiert werden muss. Auch seien als Folge des Engagements bei der UBS keine Sparprogramme oder Kürzungen der geplanten Investitionen zu gewärtigen.

Vorsichtiger formulierte es der Präsident der Finanzdelegation des Parlaments, Ständerat Ernst Leuenberger (Solothurn, sp.). Es bestehe die Hoffnung, dass sich die Bank erhole und der Bund die Beteiligung verkaufen könne, «eine optimistische Betrachtungsweise, die aber besteht». Immerhin erhielten die Kantone Bern und Waadt das zur Rettung ihrer Kantonalbanken aufgebrauchte Geld – anders als Genf – zurück, mit Gewinn sogar. – Dem Bundesrat sei angesichts

## Kein Grounding

Fast auf den Tag sieben Jahre nach dem staatlichen Hilfspaket zur Rettung der nationalen Fluggesellschaft mussten Landesregierung und Nationalbank einen noch grösseren Rettungsplan für die UBS vorlegen. Ob die Grossbank mit diesem staatlichen Vertrauensvorschuss aus dem Schneider ist, muss offenbleiben, ebenso wie die Hoffnung, die Milliarden aus den Tresoren der öffentlichen Hand könnten sich in besseren Zeiten auszahlen. Was Letzteres betrifft, mahnt der Fall der Swiss zur nüchterneren Erwartungshaltung: Keine vier Jahre nachdem die «am besten kapitalisierte Airline der Welt» mit staatlicher Hilfe buchstäblich abgehoben hatte, musste sie für 60 Millionen Franken ins Ausland abgegeben werden.

Immerhin hat die Politik, namentlich der Bundesrat, die Lehren aus der Swissair-Krise gezogen und überzeugt in der Bankenkrise bis jetzt mit deutlich verbessertem Krisenmanagement. Anders als beim Grounding der Swissair strandeten in der Schweiz diesmal keine Kunden vor verschlossenen Schaltern. Und anders als 2001 übten sich die Spitzen der Politik und der Wirtschaft auch nicht öffentlich in hilflosen gegenseitigen Schuldzuweisungen (Bundespräsident Leuenberger: «Der Wirtschaftsführer fährt in die Luft, der Bundesrat geht in die Luft»). Nationalbank, Bundesrat und Bankenkommission hatten sich diesmal vielmehr rechtzeitig mit einem Massnahmenplan für den möglichen Tag X gewappnet. Nach dem Hilferuf der UBS am Sonntag konnten sie die Massnahmen geordnet auslösen und koordiniert kommunizieren. Bis es allerdings so weit war, enthielt sich der Bundesrat jeder Ankündigungspolitik. Diese ungewohnte Zurückhaltung und der positive Quartalsausweis der UBS führten zu Fehlschlüssen in Medien, Parteien und Verbänden, der Finanzplatz Schweiz sei womöglich einer der Gewinner der Finanzkrise.

Die Bewältigung der Folgen dieses staatlichen Milliardenpakets rückt hoffentlich die Proportionen in der nationalen Politik wieder zurecht. Nach Monaten der Pauschalkritik am angeblich «unfähigen Bundesrat» (SVP) und pausenlosen Spiegelfechtereien um Rücktritte aus der Regierung ist endlich Sachpolitik mit Augenmass für das staatlich Unerlässliche im Krisenfall vonnöten. Der Bundesrat hat das Notwendige vorgekehrt, notabene ohne in den letzten Wochen auf den zuständigen Fachminister zurückgreifen zu können. Nun muss das Parlament Lehren aus der Krise ziehen und mit Reformen verhindern, dass sich die Fehler wiederholen. Man wünscht den Parteien bei dieser Gratwanderung einen kühlen Kopf. Gefragt ist keine Überreaktion in Form von Reregulierungen auf breiter Front. Wie schon bei der Swissair-Krise haben Strafaktionen gegen «Fehlbar» keine Priorität. Das wäre, wenn schon, Sache der Richter. Und was die Sicherheit in Finanzkrisen betrifft, müssen sich Bundesrat, Parlament, Kantone und auch das Volk selbstkritisch fragen, ob es 1997 richtig war, sogenannte «überschüssiges Gold» der Nationalbank zu veräussern, um Solidarität zu üben sowie Schulden und anderweitige Begehlichkeiten zu bedienen.

Sx.

## INHALT

### Zustimmung zum Stabilisierungspaket

Die staatliche Intervention im Bankensektor wird von links bis rechts als gerechtfertigt, ja unumgänglich erachtet. Die Linke versucht, aus der Finanzmarktkrise Kapital zu schlagen. 14

### Juristen uneinig über Drogenpolitik

Auch unter Juristen polarisieren das revidierte Betäubungsmittelgesetz und die Hanfinitiative. Kritiker bemängeln, durch die neuen Strafbestimmungen werde der Drogenhandel gefördert. 15