

Notiz des Sekretariats zu den rechtlichen Möglichkeiten der Kommissionen und Räte bei der nachträglichen Genehmigung von dringlichen Verpflichtungen der FinDel im «CS-UBS-Fall»

1. Ausgangslage – Beschlüsse der FinDel vom 19. März 2023

Am 19. März 2023 stimmte die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) gestützt auf [Artikel 28 Absatz 1](#) des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) folgenden dringlichen Verpflichtungskrediten zu:

- Verpflichtungskredit von 100 Milliarden Franken für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an die Credit Suisse (gemäss Antrag des Bundesrats vom 16. März 2023)
- Verpflichtungskredit von 9 Milliarden Franken für die Gewährung einer Garantie des Bundes an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der übernommenen Bank (gemäss Antrag des Bundesrats vom 19. März 2023)

Eintretensvoraussetzung für den Entscheid der FinDel ist, dass die Dringlichkeit eingehend dargelegt und belegt ist. Dies war bei den vorliegenden Verpflichtungskrediten unbestritten.

Stimmt die Finanzdelegation einem dringlichen Verpflichtungskredit zu, dürfen Bundesrat und Verwaltung **sofort** bis zur bewilligten Höhe finanzielle Verpflichtungen eingehen. Dies ist Sinn und Zweck dieses ausserordentlichen Verfahrens für dringliche Fälle. Die Zustimmung der Finanzdelegation tritt an die Stelle der Zustimmung der Räte. Die Finanzdelegation kann den Kredit erhöhen oder kürzen. Bei den vorliegenden Anträgen verzichtete die Finanzdelegation auf eine Anpassung der Kredithöhen und bewilligte die Kredite gemäss Antrag des Bundesrates.

2. Möglichkeiten der Kommissionen und Räte bei der nachträglichen Genehmigung

Nach Artikel 28 Absatz 2 FHG unterbreitet der Bundesrat dringliche Verpflichtungen der Bundesversammlung zur **nachträglichen Genehmigung**. Es stellt sich die Frage, was dies bedeutet.

Genehmigen die Räte den Verpflichtungskredit, so unterstützen sie den Entscheid der Finanzdelegation. Dies war bei allen dringlichen Verpflichtungs- und Voranschlagskrediten mit hohen Beträgen (Swissair, UBS, Coronakredite) der Fall.

Rechtliche Wirkungen einer Nichtgenehmigung

Zur Frage der *rechtlichen Wirkung einer Nichtgenehmigung* hält der Kommentar zum Parlamentsgesetz in Randziffer 28¹ Folgendes fest:

«Zentral ist die Frage, welche rechtliche Wirkung die nachträgliche Genehmigung resp. Nichtgenehmigung eines von der FinDel bewilligten Kredits hat. Diese Frage wurde im Rahmen der diversen Reformen, welche die dringlichen Kreditrechte zum Thema hatten, mehrfach diskutiert. Anlässlich der Differenzbereinigung bei der Totalrevision des FHG 2005 ([04.079](#)) hielt der Präsident der Finanzkommission des Ständerates dazu Folgendes fest:

«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» (AB SR [2005 776](#)).

¹ Vgl. Koller in Kommentar zum Parlamentsgesetz, Artikel 51, Rz. 28.

Diese Auffassung stützt auch die EFV und Luzius Mader²: «Durch den Abschluss bspw. eines Vertrages, der sich auf einen durch die FinDel bewilligten Kredit stützt, werden wohlverworbene Rechte begründet.»

Kürzen eines von der FinDel bewilligten Kredits?

Bei der nachträglichen Genehmigung von Verpflichtungs- und Voranschlagskrediten wurden in anderen Fällen schon Anträge eingereicht, um die von der FinDel bereits bewilligten Kredite zu kürzen. Dies war etwa bei einigen Coronakrediten der Fall.³ Alle Anträge wurden von den Räten abgelehnt. Wäre ein solcher Antrag erfolgreich, so wäre er als politischer Auftrag an den Bundesrat zu verstehen, die Kredithöhe anzupassen, sofern das rechtlich noch möglich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn zum Zeitpunkt des Ratsbeschlusses die von der FinDel genehmigten Kredite in der Form von Verpflichtungen (bei Verpflichtungskrediten) oder Zahlungen (bei Voranschlagskrediten) noch nicht ausgeschöpft sind. Sind die von der FinDel genehmigten Kredite bereits vollumfänglich verpflichtet bzw. ausbezahlt, so hat der Ratsbeschluss keine verbindliche Wirkung.

Fazit: Im vorliegenden Fall sind die Mittel bereits vollumfänglich verpflichtet, da die Ausfallgarantie des Bundes an die SNB und die Garantie des Bundes an die UBS Teil der Vereinbarung zur Übernahme der CS durch die UBS sind. Verweigern die Räte die nachträgliche Genehmigung, so kommt dies einer politischen Rüge an die FinDel gleich. Rechtliche Wirkung hat die Nichtgenehmigung keine. Die FinDel hat den Kredit rechtlich verbindlich gesprochen und gestützt auf diese Genehmigung ist der Bundesrat rechtsverbindliche Verpflichtungen gegenüber der SNB eingegangen; die Garantie gegenüber der UBS stellt aus Sicht der UBS einen zentralen und notwendigen Bestandteil der Transaktion dar; der Garantievertrag dafür ist noch abzuschliessen (vgl. Art. 14a Abs. 4 der [Notverordnung](#)), jedoch ist der Betrag von 9 Milliarden Franken in der Verordnung festgeschrieben und deshalb einer Abänderung durch die Räte mittels Bundesbeschluss im Rahmen Verhandlung über den Verpflichtungskredit nicht zugänglich (da eine betragsliche Abweichung ein gesetzgeberischer Akt wäre).

3. Hinweise zum Nachtrag – Rahmenbedingung der Kreditverwendung nach Artikel 25 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes

Formell handelt es sich um einen Nachtragskredit gemäss Artikel [28](#) resp. [34](#) FHG. Ein Nachtragskredit ist eine Ergänzung eines Voranschlags. Wie beim Voranschlag gibt es zwei Bundesbeschlüsse. Den Bundesbeschluss Ia mit dem Zahlenteil sowie den Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen.

Bundesbeschluss Ia zum Zahlenteil: Eintreten auf den Nachtrag ist gemäss [Artikel 74 Absatz 3](#) Parlamentsgesetz obligatorisch, auch wenn es nicht im Gesetzestext steht, da der Nachtrag eine Ergänzung des Voranschlags ist⁴.

Bundesbeschluss Ib zu den Planungsgrössen: Beim Voranschlag und neuerdings auch beim Nachtrag legt der Bundesrat den Räten den Entwurf eines Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen für das Budgetjahr bzw. für die Nachtragskredite vor. Unter Planungsgrössen im Voranschlag/Nachtrag sind Planungsvorgaben und Rahmenbedingungen der Kreditverwendung gemeint. Da Planungsgrössen anders als eigentliche Kreditentscheide nicht zwingend sind, ist **Eintreten** auf den Bundesbeschluss Ib **nicht obligatorisch**. Bis jetzt sind die Räte stets auf den Bundesbeschluss Ib eingetreten.

Im vorliegenden Fall könnte das Instrument der Rahmenbedingungen der Kreditverwendung nach [Artikel 25 Absatz 3](#) des Parlamentsgesetzes zum Tragen kommen. Artikel 25 Absatz 3 Parlamentsgesetz lautet wie folgt:

«Sie [die Bundesversammlung] legt in Kreditbeschlüssen den Zweck und die Höhe der Kredite fest. Ausserdem kann sie darin die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln.»

² Mader, Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten? Die Fälle Swissair und UBS, in: Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht 2009, 107 ff.

³ So lagen in der Wintersession 2022 mehrere Anträge auf streichen von Krediten im Funktionsaufwand des BFE vor, welche der NR abgelehnt hat.

⁴ Vgl. Theler in Kommentar zum Parlamentsgesetz. Art. 74 Rz. 19.

Das Gesetz geht dem Budget vor. Es stellt sich die Frage, wo die Grenzen von Artikel 25 Absatz 3 Parlamentsgesetz liegen.

Der Kommentar zum Parlamentsgesetz hält dazu in Randziffer 40 fest, dass die Räte mit den Rahmenbedingungen der Kreditverwendung in den Haushaltsvollzug eingreifen, der als ausführende Tätigkeit von der Bundesverfassung dem Bundesrat zugewiesen ist ([Art. 174 BV](#)), was die Frage nach der Grenze dieses Einwirkungsrechts aufwirft. Dazu hielt der Kommissionssprecher der ständerätlichen Finanzkommission bei der Gesetzesberatung Folgendes fest:

«Solche Nebenbestimmungen liegen in der Finanzhoheit der eidgenössischen Räte und dürfen im Rahmen eines einfachen Bundesbeschlusses verabschiedet werden. Hingegen wäre es **nicht zulässig, mit dieser Erlassform in Bereiche einzugreifen, die der Gesetzgebung vorbehalten sind**. Unzulässig wäre etwa, mit dem Kreditbeschluss die gesetzlich festgelegten Beitragsvoraussetzungen anzupassen» (AB SR [2005 581](#)).

Was passiert, wenn sich die Räte nicht einig werden beim Bundesbeschluss Ib⁵?

Zentral im vorliegenden Fall ist die Frage, was passiert, wenn die Räte sich bei den Rahmenbedingungen der Kreditverwendung nicht einig werden. Beim Bundesbeschluss Ib kommt im geltenden Recht das normale Verfahren nach [Artikel 93 Absatz 2](#) Parlamentsgesetz zur Anwendung.

Wird nach einer allfälligen Einigungskonferenz der Einigungsantrag in einem der Räte verworfen, so wird der Bundesbeschluss Ib abgeschrieben. Es entfallen damit auch alle Änderungen, über welche die Räte bereits übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben⁶.

4. Möglichkeiten der Rahmenbedingungen der Kreditverwendung im vorliegenden Fall

Aufgrund des vorgängig Ausgeführten ist bei den vorliegenden zwei Verpflichtungskrediten Folgendes zu beachten.

- Wie in Ziffer 2 dargelegt, sind die Kredite durch die Bewilligung rechtlich verbindlich bewilligt. Eine Nichtgenehmigung käme einer politischen Rüge an die Finanzdelegation gleich.
- Faktisch ist es deshalb in Bezug auf die Kreditbewilligung nicht mehr möglich, die Kredite an irgendwelche Bedingungen zu knüpfen: Die Kredite sind bereits bewilligt. Einflussmöglichkeiten bestehen nur beim Kreditvollzug.
- Mit der Rahmenbedingung der Kreditverwendung kann nur ins Innenverhältnis zwischen Bundesrat und Parlament eingegriffen werden. Die Räte können dem Bundesrat eine Rahmenbedingung für den weiteren Vollzug der Kredite mitgeben. Dazu braucht es einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte und der Bundesbeschluss muss zustande kommen (darf also nicht in einer Einigungskonferenz scheitern).
- Nicht möglich ist, einer privaten Firma Vorgaben zu machen im Rahmen dieser Kreditbewilligung («Aussenverhältnis»).
- Aufgrund dieser Ausgangslage ist es aus Sicht des Sekretariates zweckmässiger, mit parlamentarischen Vorstössen (Motionen und Postulate) zu arbeiten. Damit können dem Bundesrat z. B. Aufträge für die Anpassung der Rechtsgrundlagen – z. B. im Bereich der Too big to fail-Regulierung oder des Wettbewerbsrechts – erteilt werden. So können dem Bundesrat gezielt Einzelaufträge erteilt werden und es besteht nicht die Gefahr, dass der Einzelauftrag an einer allfälligen Ablehnung des Bundesbeschlusses über die Planungsgrössen im Nachtrag scheitert. Wenn die Voraussetzungen von [Artikel 107 ff.](#) Parlamentsgesetz erfüllt sind, ist auch die

⁵ Vgl. dazu die Notiz des Sekretariats vom 11.09.2019: «Das Differenzbereinigungsverfahren beim Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)».

⁶ Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative [21.503](#) soll dies dahingehend geändert werden, dass die Räte bei einer allfälligen Einigungskonferenz wie beim Finanzplan jede Differenz einzeln bereinigen.

Einreichung einer parlamentarischen Initiative möglich. Zuständig für die Bereiche Finanzmarktregulierung und Wettbewerbsrecht gemäss Aufgabenverteilung der Büros sind die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben.