

Zeitschrift: Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 91 (2011)
Heft: 984

Artikel: "Ich bin bereit, Risiken einzugehen"
Autor: Scheu, René / Rittmeyer, Florian / Couchepin, Pascal
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-735187>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

1 «Ich bin bereit, Risiken einzugehen»

Fall Papon, UBS, Tinner: die Exekutive greift in den letzten Jahren immer öfter zu Notrecht. Zu Recht? Alt Bundesrat Pascal Couchepin über die Hintergründe der UBS-Rettung, Regieren in der Krise und die Tücken der direkten Demokratie.

René Scheu und Florian Rittmeyer treffen Pascal Couchepin

Herr Couchepin, die Finanz- und Wirtschaftskrise hat den Rechtsstaat an seine Grenzen gebracht. Der Bundesrat hat im Oktober 2008 ohne Zustimmung von Parlament und Volk die UBS gestützt. War seine Entscheidung, sich für das Rettungspaket auf Notrecht zu berufen, aus heutiger Sicht richtig?

Die Intervention war notwendig und basierte auf den Regeln des Rechtsstaates. Der Bundesrat stützte sich bei seinem Entscheid auf Artikel 184 und 185 der Bundesverfassung. Diese geben dem Bundesrat die Kompetenz, in ausserordentlichen Lagen im Interesse des Landes zu handeln. Ein Zusammenbruch der UBS wäre desaströs gewesen: über 700'000 Bankkunden und Zehntausende von Unternehmen hingen von der Existenz der Bank ab. Auf dem Spiel stand nichts weniger als die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz und das Ansehen des Landes. Deshalb war die Entscheidung richtig, aus damaliger und aus heutiger Sicht.

Aber es hätte gar nie so weit kommen dürfen, dass ein Unternehmen «too big to fail» ist. Wenn Unternehmen mit einer impliziten Staatsgarantie rechnen können, fördert dies unverantwortliches Handeln.

Jahre vor der Finanzkrise hat eine Gruppe des Bundesrates mit der Nationalbank diskutiert, was passieren würde, wenn eine unserer Grossbanken ein Problem haben sollte. Wir fanden zu keiner abschliessenden Antwort, wussten aber, dass in einer solchen Situation, die uns damals unmöglich schien, entschieden werden muss. Was Sie sagen, stimmt in dieser Pauschalität

nicht. Wenn ein grosser Kanton in Konkurs ginge, würde man ihn wohl kaum fallenlassen. Trotzdem riskiert heute kein Kanton den Konkurs. Ebenso wenig konnte sich damals jemand vorstellen, dass eine Grossbank den Konkurs riskieren könnte.

Wie haben Sie reagiert, als der Vorschlag auf dem Tisch lag, die UBS mit einem Rettungspaket zu stabilisieren?

Ich erinnere mich genau. Ich war damals Bundespräsident und unterwegs zur UNO-Generalversammlung in New York, als man mich auf dem Weg zum Flughafen Zürich telephonisch über den Herzinfarkt von Bundesrat Merz informierte. Die Ärzte wussten nicht, wie lange Herr Merz ausfallen würde. Ich annullierte sofort die Reise, liess ein von Merz' Familie abgeseignetes Communiqué schreiben und arrangierte ein Treffen mit Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf. Sie war Merz' Stellvertreterin. Am Montagmorgen übergab der Bundesrat ihr das Dossier UBS. Wenige Tage danach mussten wir zwischen drei Optionen wählen: nichts machen und riskieren, dass die UBS verschwindet; eine Lösung unterstützen, die zur Übernahme der UBS durch eine ausländische Bank geführt hätte, oder alles im Sinne der Vernunft unternehmen, um den Status der UBS als autonomes und schweizerisches Institut zu wahren.

Notrecht darf nur angewendet werden, wenn es keine Alternative gibt.

In der Politik gibt es immer Alternativen. Entscheidend ist, welches die Folgen einer Entscheidung oder Nichtentscheidung

sind. Wenn die UBS in Konkurs gegangen wäre, hätte dies eine wirtschaftliche Katastrophe bedeutet. Im Brustton des direktdemokratischen Fanatismus kann man natürlich sagen, dass man Konkurse ungeachtet der Folgen zulassen sollte. Aber diese Auffassung ist weltfremd. Die Verfassung unseres Rechtsstaates sieht vor, dass der Bundesrat in aussergewöhnlichen Momenten die Kompetenz hat, schnell zu entscheiden. Das ist klug...

...nur so klug wie die Personen, denen man diesen Ermessensspielraum einräumt.

Bis jetzt hat man dem Bundesrat diese Weisheit zugestanden. Das Parlament muss bei der Wahl von Bundesräten auch deren Fähigkeit berücksichtigen, in schwierigen Momenten ruhig Blut zu bewahren. Deshalb bin ich auch gegen eine Volkswahl des Bundesrates. Ich glaube, dass Parlamentarier am besten in der Lage sind, die Kompetenzen eines Magistraten in Zeiten der Krise einzuschätzen. Parlamentarier sind Experten der Macht.

Einspruch. Die Schweizer Bürger sind ebenfalls Experten der Macht, wahrscheinlich sogar die besten Experten...

Kollektiv gesehen ja. Aber ich bleibe dabei: das zweistufige System ist klug.

Der streitbare deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt sagte: Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.

Wenn der Bundesrat Entscheide aufgrund eines von ihm erklärten Ausnahmezustands trifft, dann tut er dies im Rahmen

einer bewährten Rechtstradition. Er akzeptiert die nachträgliche Kontrolle des Parlaments. Es gehört zur Demokratie, dass man diese Entscheide nachher politisch kritisieren kann.

Al-Kaida-Verordnung, UBS, Fall Tinner: die Ausnahmen haben sich in den letzten Jahren gehäuft. Warum?

Ich stellte mir als Bundesrat häufig die Frage, ob wir geneigter geworden sind, Notrecht anzuwenden. Meine Konklusion: nein. Die Welt bewegt sich schnell und schneller. Sie respektiert die Prozeduren des Schweizer Rechts nicht.

Verstehen wir Sie richtig? Sie sagen, dass unsere Demokratie zu langsam ist.

Das sagen Sie. Ich sage, dass die Welt keine Rücksicht auf die ordentlichen Verfahren der Schweizer Demokratie nimmt.

Bedeutet das, dass der Bundesrat in Zukunft noch häufiger zu solchen Massnahmen greifen dürfte oder aus Ihrer Sicht gar sollte?

Ich habe da meine Zweifel. Was ich weiss: wir steckten im Falle der UBS mitten in einer Krise und mussten schnell entscheiden. Aber es gibt in meiner Zeit als Bundesrat auch andere Fälle, in denen es zur Anwen-

Jahren wurde er in Frankreich wegen der Mitwirkung an Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt. Er floh während des Berufungsverfahrens und versteckte sich im Hotel Rössli in Gstaad. Vorsteherin des Justizdepartements war damals Bundesrätin Metzler. Chirac wollte, dass wir Papon unverzüglich auslieferten. Das wurde gemacht. Um 11 Uhr morgens wurde er verhaftet, um 4 Uhr war er zurück in Frankreich. Dazwischen hat der Bundesrat entschieden, dass es im Interesse des Landes liege, ihn unter Umgehung der normalen Prozeduren sofort an Frankreich auszuliefern.

War es richtig? Sie scheinen zu zweifeln...

(Schweigt) Ich überlasse das Urteil Ihnen.

Zurück zur UBS: Als es im Februar 2009 um die Herausgabe von Bankkundendaten an die USA ging, verzichtete der Bundesrat darauf, die Daten auf der Basis von Notrecht auszuliefern. War man froh, den Entscheid an die Finanzmarktaufsicht (Finma) delegieren zu können?

Der Begriff «froh» existiert in der Politik nicht. Wir haben die Situation Ende November 2008 analysiert. Wir haben entschieden, dass die Finma auf der Grundlage von Artikel 25 und 26 des Bankengesetzes die Möglichkeit hat, das Problem zu lösen. Der Bundesrat beauftragte die Finma, die nötigen Massnahmen zu treffen, um die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten. Und die Finma hat entschieden, die Namen an die USA herauszugeben. Das ist die ganze Geschichte.

Der Bundesrat diskutierte aber den erneuten Einsatz von Notrecht. So wie es nachher in der Presse kolportiert wurde, war Moritz Leuenberger der Überzeugung, dass die Finma keine Kompetenz hatte. Sie und Widmer-Schlumpf hingegen sollen sich auf Rechtsgutachten gestützt haben und lehnten die Anwendung von Notrecht ebenfalls ab. Und Merz war dafür, dass die UBS die Daten herausgab.

Ich respektiere die Vertraulichkeit des Bundesrates. Der Bundesrat hat als Gremium entschieden. Ich hiess die Entscheidung damals gut und unterstützte sie.

Pascal Couchepin

Pascal Couchepin war von 1998 bis 2009 Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und lebt in Martigny.

Im nachhinein hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Herausgabe der Daten an die USA durch die Finma nicht rechtens war.

In einem Rechtsstaat ist vorgesehen, dass ein Gericht einen Entscheid nachträglich kritisieren kann. Ich sehe da keinen Widerspruch.

Würden Sie im Wissen dieses Gerichtsent-scheides heute anders handeln?

Das ist fiktive Politik und bringt uns nicht weiter. Erstens: ich bin nicht mehr im Bundesrat. Zweitens: die Situation ist heute anders. Drittens: die Lösung hat das Problem zu lösen erlaubt. Ich halte also fest, dass beide UBS-Entscheide im Interesse des Landes waren.

Die «Wahrung der Interessen des Landes», das ist ein sehr diffuser Begriff.

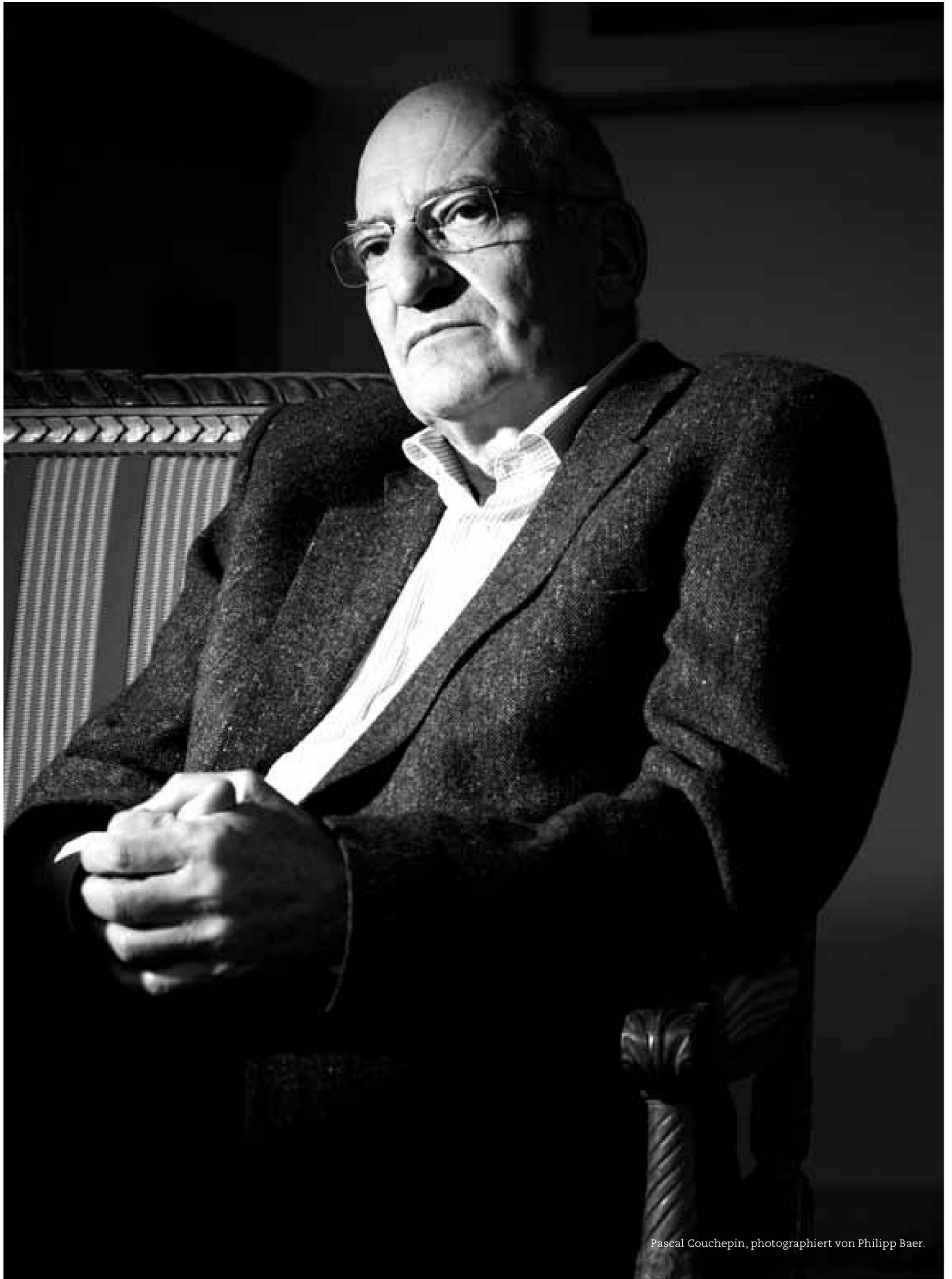
Das Parlament hiess das Rettungspaket nachträglich gut. Es fand eine ausführliche Debatte statt. Der Bundesrat nahm alle Bemerkungen des Parlaments zur Kenntnis. Das nächste Mal, wenn eine solche Entscheidung getroffen werden muss, wird diese rechtliche Würdigung des Parlaments einbezogen. Aber letztlich muss die Exekutive die Möglichkeit haben, schnelle Entscheide zu treffen. Es wäre eine Katastrophe, wenn ein Rechtsstaat nicht mehr über diese Ventilklausel verfügt.

Im Fall des Rheintaler Ingenieurs Urs Tinner wurden auf der Grundlage von Notrecht Akten vernichtet. Damals hiess es auch, es ginge um höhere Landesinteressen.

Wir hatten glaubwürdige Beweise, dass es sich bei den Plänen um Baupläne für eine Atombombe handelte. Ein öffentliches Interesse war also gegeben. In Übereinstimmung mit unserem Engagement bei der Internationalen Atomenergie-Organisation, IAEA, und dem Nonproliferationsvertrag

Es wäre eine Katastrophe, wenn der Rechtsstaat nicht mehr über die Ventilklausel des Notrechts verfügte.

derung von Notrecht oder dringlichem Bundesrecht kam. Im Jahre 1999 beispielsweise lieferten wir Maurice Papon an Frankreich aus. Er spannte während des Vichy-Regimes mit der deutschen Besatzung zusammen und organisierte als hoher Beamter die Deportationen von Juden. Nach dem Krieg wurde er Polizeipräfekt der Pariser Polizei unter de Gaulle. Während der Demonstrationen rund um den Algerienkrieg 1961 hatte er unter dramatischen Umständen die Pariser Polizei kommandiert. Im Alter von 89



Pascal Couchepin, photographiert von Philipp Baer.

durften wir nicht riskieren, dass die Pläne in falsche Hände gerieten. Es ging also nicht nur um die Sicherheit der Schweiz, sondern auch um die globale Sicherheit.

Hätte man nicht besser die Akten der IAEA übergeben?

Die IAEA wollte die Pläne nicht. Wenn wir die Pläne behalten hätten, hätten wir riskiert, dass sie in falsche Hände fielen. Wir liefen zudem Gefahr, erpressbar zu sein. Denn Terroristen hätten Schweizer entführen und die Freilassung der Geiseln an die Herausgabe der Baupläne knüpfen können. Es gab kein Interesse, die Pläne aufzubewahren. Also hat der Bundesrat entschieden, sie zu vernichten.

Werden solche Entscheide nicht einfach ex post legitimiert, um sich der Kritik von Juristen zu entziehen?

Ich sage es noch einmal: Diese Entscheidungen stehen in Einklang mit dem Rechtsstaat. Wir haben nur die Prozeduren abgekürzt. Aber das verstösst nicht gegen den Rechtsstaat. Was gemacht wurde, war legal.

Die Zahl von Gesetzen und Regulierungen nimmt laufend zu. Aus Bürgersicht wird es deshalb immer schwieriger, sich an die Gesetze zu halten – man weiss nicht mehr, was man tun darf und was nicht. Hat sich der Rechtsstaat in den letzten Jahren gewandelt?

Die Tendenz, auf jedes Problem mit einem neuen Gesetz zu reagieren, nahm zweifellos zu. Aber die Prozedur eines Gesetzes ist lang und abschreckend. Letztlich werden viele Gesetze deswegen gar nicht erst erlassen. Unser langsames und kompliziertes politisches System ist eigentlich ein guter Schutz gegen emotionale Massnahmen.

Das Ideal des Rechtsstaats ist, dass man Gesetze erlässt, die sich auf alle bestehenden und auch auf zukünftige Fälle gleich anwenden lassen. Gesetze für Einzelfälle widersprechen diesem Ideal.

Es gibt keine Alternative. Der politische Betrieb schafft ständig neue Gesetze.

Das Problem ist doch: Man macht sich nicht beliebt, wenn man Gesetze abschafft. Dazu

braucht man viel Mut und Durchhaltevermögen.

Das Ziel eines Bundesrates ist nicht, geliebt zu werden. Faktisch ist es aber schwieriger, Gesetze abzuschaffen, als Sie offensichtlich glauben. 1998 haben wir beim Bundesgesetz über die Landwirtschaft über 30 Verordnungen abgebaut und das Volumen des Gesetzes um die Hälfte reduziert. Das ist nicht spektakulär. Aber es ist ein Anfang.

Es gibt viele absurde Gesetze wie beispielsweise die neuen Vorschriften über die Kinderbetreuung in ausserfamiliären Verhältnissen.

Ich gehe mit Ihnen einig, dass es in diesem Bereich zu viele Regeln gibt. Aber hier ist eine differenzierte Betrachtung nötig. Wenn Sie Gesetze abbauen, erhöhen Sie den Spielraum. Gleichzeitig erhöhen Sie jedoch die Risiken.

Das ist so in einer freiheitlichen Gesellschaft: no risk, no fun.

Ich persönlich bin bereit, Risiken einzugehen. Aber Sie müssen auch den politischen Kontext in Betracht ziehen. Wenn morgen unter einer laxeren Gesetzgebung einem Kind etwas geschieht, laufen Sie Gefahr, dass ein viel strengeres Gesetz entsteht als jenes, das Sie zuvor verhindert haben.

Das ist übertriebenes Sicherheitsdenken.

Ich gehe mit Ihnen einig. Aber ich muss akzeptieren, dass es Bürger und Politiker gibt, die im Gegensatz zu mir die Sicherheit in diesem Bereich höher gewichten als die Freiheit.

Wenn alles gesetzlich geregelt ist, gibt es unerwünschte Rückkoppelungseffekte. Der Bürger geht davon aus, dass er sich nicht mehr darum kümmern muss. Die Verantwortung wird delegiert. Das fördert die Wahrscheinlichkeit, dass tatsächlich Unfälle passieren.

Ich bin ein Verfechter eines gesunden Mittelwegs. Ich glaube nicht, dass man sagen kann, jegliche Form von Staatsintervention verringere den Verantwortungssinn des Individuums. Ebenfalls falsch ist es zu sagen, der Staat schaffe das Gute und garantiere für das Funktionieren der Gesellschaft. Für

diese Fragen gibt es die Politik und die öffentliche Debatte.

Liberale entscheiden sich im Zweifel für die Freiheit.

Im Zweifel für die Freiheit – hier sind wir auf derselben Seite.

In der westlichen Welt häufen Staaten Berge von Schulden an und belasten auf Generationen hinaus die Noch-nicht-Geborenen. Bewegt sich der Rechtsstaat damit nicht an der Grenze zur Legalität?

Hören Sie, da brauchen wir zuerst eine Definition von Rechtsstaat. Der Rechtsstaat ist ein Staat, der auf der Grundlage von Gesetzen organisiert ist, die nicht Einzelfälle regeln, sondern die Spielregeln festlegen. Wenn die Rolle des Staates zu weit geht, die Steuern zu hoch und die Schulden zu gross sind, befinden wir uns nicht mehr in einem liberalen Staat. Aber es kann immer noch ein Rechtsstaat sein.

Man kann argumentieren: Der Rechtsstaat ist nicht mehr legitim, wenn er Gesetze produziert, auf deren Berufung man zulasten kommender Generationen Schulden anhäufen kann.

Sie stellen die Frage nach der Grundlage des Rechts. Ich glaube, dass die Legitimität des Rechtes auf Prozeduren basiert, aber auch auf fundamentalen Werten. Wenn ein Volksentscheid gegen Menschenrechte verstösst, ist er illegitim. Das war die Debatte, die ich mit Christoph Blocher führte. Blocher, der seine Meinung inzwischen geändert hat, sagte, dass ein Gesetz, zu dem das Volk ja gesagt habe, immer legitim sei. Das sehe ich anders. Ich bin kein Anhänger des Naturrechts, aber an den Menschenrechten halte ich fest. Wenn das Volk gegen Menschenrechte entscheidet, liegt es falsch. Es hat nicht immer recht.

Woher diese Skepsis gegenüber dem Volk? In der Schweiz stimmen Volkswille und Grundrechte überein.

Stimmt. Und darauf können wir stolz sein. Aber das kann sich in Zukunft ändern. Deshalb hüte ich mich davor, hier absolute Aussagen zu machen. ◀