

Vollgeld-Initiative

Kampagnentagung vom 19. März 2016

## **Die Legitimation der SNB unter Vollgeld**

Prof. Philippe Mastronardi

Den Vollgeld-Initianten wird von Kritikern vorgeworfen, sie seien staatsgläubig und wollten der ohnehin schon umstrittenen Nationalbank noch mehr Macht zuschanzen. Manchmal wird uns sogar die Verstaatlichung des Finanzmarktes untergeschoben. Diese Vorwürfe sind falsch, müssen aber von uns ernst genommen werden.

Zunächst stimmt es, dass die Vollgeld-Initiative dem Staat und der SNB mehr Macht verleihen will. Sie verschiebt die Geldschöpfungsaufgabe von den Banken zur Nationalbank. Zudem gibt sie der Nationalbank eine Steuerungskompetenz über den Finanzmarkt.

### *Art. 99 Geld- und Finanzmarktordnung*

1 Der Bund gewährleistet die Versorgung der Wirtschaft mit Geld und Finanzdienstleistungen. Er kann dabei vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

2 Der Bund allein schafft Münzen, Banknoten und Buchgeld als gesetzliche Zahlungsmittel.

4 Das Gesetz ordnet den Finanzmarkt im Gesamtinteresse des Landes...

Hier wird das Geld – und mit ihm der Finanzmarkt in seinen Kernfunktionen – dem sogenannten „freien“ Markt entzogen und einer staatlichen Steuerung unterstellt. Geld und Finanzmarkt sind nicht dem privaten Handel zu unterstellen, sondern bilden eine Infrastruktur dieses Handels, dessen Voraussetzung. Die Voraussetzungen eines funktionsfähigen Handels und Wettbewerbs aber sind in unserer liberalen Ordnung Sache des Staates. Die Gewährleistung solcher Infrastrukturen ordnet die Schweiz in der Form eines Service Public – wie die Strassen, die Eisenbahn, die Energieversorgung oder Post und Fernmeldewesen. Im Finanzmarkt ist dies Sache der Nationalbank.

### *Art. 99a Schweizerische Nationalbank*

1 Die Schweizerische Nationalbank ... steuert die Geldmenge und gewährleistet das Funktionieren des Zahlungsverkehrs sowie die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten durch die Finanzdienstleister.

Damit wird die Macht unserer Zentralbank gestärkt. Das ist so gewollt, muss sich aber rechtfertigen lassen. Denn jede Machtausübung muss in unserer liberalen Gesellschaft verantwortet werden. Wird Macht einer staatlichen Behörde übertragen, so gelten dafür demokratische und rechtsstaatliche Massstäbe, die einzuhalten sind. Werden sie durch die Vollgeld-Initiative gewahrt? Ist diese Macht der künftigen SNB legitim?

Diese Fragen müssen wir klar bejahen können, wenn wir die Verfassungsänderung Dritten erklären wollen. Ich will das hier so einfach wie möglich tun. Das Hauptgewicht der Rechtfertigung liegt auf der Demokratie, aber auch der Rechtsstaat kommt dabei zum Zug:

### **1. Die Macht der SNB wird wie folgt demokratisch legitimiert:**

- 1) Die Verfassungsänderung selbst ist ein demokratischer Akt, der die neue Aufgabe der SNB legitimiert. Die Verfassung verschafft der SNB einen demokratisch legitimierten institutionellen Rahmen und Leistungsauftrag. Diese Regelung ersetzt eine Macht eines nicht legitimierten Teils von Wirtschaftsträgern – den Banken –, welche über die andern entscheiden, indem sie die Geldmenge nach privaten Interessen steuern. Damit wird eine völlig unregulierte Macht in den Kontrollbereich der Demokratie hereingeholt. Das ist in sich selbst bereits eine klare demokratische Legitimation.
- 2) So wird die Gewaltenteilung zwischen Staat und Wirtschaft zugunsten der Demokratie verändert. Warum Gewaltenteilung? Es genügt heute nicht mehr, die Macht nur innerhalb des Staates aufzuteilen (in Volk, Parlament, Regierung und Gerichte). In unserer heutigen Gesellschaft liegt die Macht mehr bei der Wirtschaft als beim Staat. Deshalb braucht es ein besseres Machtgleichgewicht zwischen Staat und Wirtschaft. Die Vollgeld-Initiative stärkt deshalb die Demokratie gegenüber dem Finanzmarkt.
- 3) Die SNB wird auf das Gesamtinteresse des Landes verpflichtet, im Gegensatz zu den Banken, die bisher nur nach ihrem Eigeninteresse handeln durften. Das Gesamtinteresse aber wird bei uns demokratisch bestimmt. Auch hier gewinnt also die Demokratie.
- 4) Als Staatsorgan ist die SNB dabei den grundlegenden Verfassungsgrundsätzen verpflichtet,
  - insbesondere gilt für ihr Handeln der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Sie muss z. B. zwischen der Preisstabilität, die eine Inflationsbekämpfung fordert, und dem unternehmerischen Spielraum der Banken abwägen. Sie hat also die Pflicht zur Abwägung aller Interessen)
  - Ein anderer Grundsatz ist der von Treu und Glauben (oder der Fairness gegenüber allen Betroffenen).
- 5) Je nach den Erfahrungen mit der neuen Aufgabe der SNB kann diese auf dem Weg des einfachen Gesetzes jederzeit wieder geändert werden. Damit wird eine Macht, die bisher den "Marktgesetzen" - genauer: dem Eigeninteresse von Marktmächtigen - überlassen gewesen ist, den Gesetzen der Demokratie unterstellt. Die Politik kann auf demokratischem Weg den Machtbereich der SNB jederzeit neu definieren.

### **2. Die Macht der SNB wird aber auch rechtsstaatlich legitimiert:**

- 1) Die SNB wird (nur) dem Gesetz verpflichtet.

*Art. 99a Schweizerische Nationalbank*

6 Die Schweizerische Nationalbank ist in der Erfüllung ihrer Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet.

Dass die SNB ausschliesslich dem Gesetz untersteht beinhaltet zugleich die Unabhängigkeit von Politik und Wirtschaft wie Verpflichtung auf die Gesetzmässigkeit ihres Handelns. Hierin liegt die konkreteste, sowohl demokratische wie rechtsstaatliche Einbindung der SNB: Der Gesetzgeber hat es in der Hand, den Handlungsspielraum der SNB so weit oder so eng zu fassen, wie er es nach demokratischen Grundsätzen für richtig hält. Er bestimmt also das rechtliche Korsett, an welches sich die SNB zu halten hat. Sie darf den gesetzlichen Rahmen nicht sprengen.

- 2) Die rechtsstaatliche Bindung kann verschiedene Formen annehmen.
  - Das Gesetz kann eine demokratischere Organisation der Leitung des SNB vorsehen,
  - es kann eine öffentliche Rechenschaftspflicht der Organe einführen und
  - es kann die inhaltlichen Kompetenzen und Kriterien bestimmen, nach welchen z. B. die Geldmenge zu bestimmen ist. Wir denken dabei daran, dass die Geldmenge sich auf die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts der Schweiz auszurichten habe.
  
- 3) Welche organisatorischen Regeln hier erlassen werden sollen, möchten wir nicht präjudizieren. Aber es sind gewiss Verbesserungen gegenüber dem heutigen Nationalbankgesetz denkbar. Das Gesetz könnte beispielsweise folgende Machtbindungen vorsehen:
  - Vergrösserung des Direktoriums (das heutige Dreierkollegium ist zu wenig breit abgestützt)
  - Wahl durch das Parlament (ähnliche Legitimation des Direktoriums wie die Bundesrichter)
  - Rechenschaftsablage vor dem Parlament (mindestens ein jährlicher Geschäftsbericht, allenfalls auch laufende Kontrollen während des Jahres)
  - Beschwerderechte gegen bestimmte Anordnungen (z. B. eine Art Verbandsbeschwerderecht gegen Gesetzesverletzungen an das Bundesgericht).

Die hier gezeigten Möglichkeiten sollen nur zeigen, dass der Gesetzgeber zahlreiche Möglichkeiten hat, die Legitimation der SNB zu stärken. Der Text der Vollgeld-Initiative bringt nur das, was auf der Stufe der Verfassung nötig ist. Er gewährt dem Gesetzgeber zahlreiche Möglichkeiten, die Legitimation der SNB zu stärken. Es ist aber nicht Aufgabe der Verfassung, die einzelnen Regulierungen der neuen Ordnung festzulegen.

Das aber ist gerade eine *demokratische Stärke* unserer Initiative:

Die Vollgeld-Initiative legt die Ausgestaltung der Verfassungsregeln bewusst in die Hände des Gesetzgebers. Der Initiativtext ist in seiner Ausgestaltung offen, und zwar gerade aus demokratischer Rücksicht auf die Freiheit des Gesetzgebers. Er soll die Kontrolle der Macht der SNB auf demokratische Weise und nach politisch mehrheitsfähigen Kriterien gestalten dürfen.

Insgesamt vertraut die Vollgeld-Initiative der Demokratie, indem sie Raum für demokratische Prozesse und Entscheidungen offen hält.

Damit komme ich zum Schluss:

Heute ist die öffentliche Grundordnung auf den Kopf gestellt: Die grösste Macht liegt beim Finanzmarkt, gefolgt von der Wirtschaft und erst am Schluss von der Demokratie. Diese verkehrte Ordnung wollen wir wieder auf die Füsse stellen: Die Demokratie soll den Rahmen bestimmen, der für den Finanzmarkt zu gelten hat.

Dazu müssen wir die Macht der Banken beschränken und jene der SNB stärken.

Meine Antwort auf die gestellte Frage ist: Wir ersetzen eine illegitime Macht durch eine legitime.