

Juristische Beurteilung der Vollgeldinitiative; Stand vom 4. Dezember 2013;

(Vgl. den Text der Initiative im Anhang)

Der Vorstand des Vereins Monetäre Modernisierung hat mich gebeten, den aktuellen Verfassungstext, der als Grundlage einer Volksinitiative dienen soll, einer juristischen Beurteilung zu unterziehen. Zu den mir allenfalls heikel erscheinenden Fragen habe ich einige Kollegen um kurze Stellungnahmen gebeten (Prof. Giovanni Biaggini, Prof. Thomas Cottier, Prof. Monika Roth, Prof. Pierre Tschannen). Die Antworten lieferten mir hilfreiche Hinweise auf die zu beurteilenden Themen. Die folgende Beurteilung verpflichtet freilich nur den Verfasser, nicht die beigezogenen Kollegen, denen ich für ihre Meinungsäusserungen danke.

Zu erörtern sind folgende Aspekte der geplanten Volksinitiative:

1. Partialrevision
2. Einheit der Materie
3. Bundesmonopol und Service Public
4. Status der neuen Behörde
5. Verhältnis von SNB und Finma
6. Übergangsseigniorage und Rückwirkungsverbot
7. Aussengeld und Devisenbewirtschaftung

1. Partialrevision

Die VI will zwar einen Paradigmenwechsel im Bereich des Geldwesens und des Finanzmarktes, bringt aber keine Abkehr von der Privatwirtschaft, wie sie in Art. 94 BV verfasst wird. Es handelt sich nicht um eine materielle Totalrevision. Im Gegenteil will sie eine Fehlentwicklung des Finanzmarktes korrigieren und damit die liberale Grundlage der Realwirtschaft stärken.

Die VI ist auch formell keine Totalrevision, obwohl sie mehr als einen Artikel ändern will. Die Aufteilung in zwei Bestimmungen entspricht vielmehr einer transparenten Gesetzgebungsmethodik, welche nahelegt, im ersten Artikel die Ziele und Aufgaben, im zweiten die Mittel der Aufgabenerfüllung zu regeln. Wenn die Inhalte der VI dem Gebot der Einheit der Materie entsprechen, spricht die formale Gliederung des Textes nicht gegen die Zulassung als Partialrevision.

2. Einheit der Materie

a. drei Regelungsgegenstände

Inhaltlich werden drei Dinge geregelt: Der Finanzmarkt – die Geldschöpfung – die Stellung der Schweizerischen Nationalbank.

- 1) Der Finanzmarkt wird zu einem Service Public gemacht, soweit der Versorgungsauftrag des Bundes dies erfordert. Insbesondere die zentralen Infrastrukturaufgaben des Zahlungsverkehrs und der Kreditvergabe sollen vom Bund (der SNB) gewährleistet werden. Den Geschäftsbanken wird die Erfüllungsverantwortung übertragen.
- 2) Die Schöpfung von Buchgeld wird den Geschäftsbanken entzogen und der SNB vorbehalten. Sichtguthaben werden zu gesetzlichem Zahlungsmittel und direkt von der SNB garantiert – wie heute die Banknoten („Vollgeld“).
- 3) Die SNB wird gleich gestellt wie das Bundesgericht (daher auch etwa als „Monetative“ bezeichnet), damit sie nicht zum Spielball der politischen Kräfte wird.

Zwischen diesen drei Elementen besteht ein genügender Sachzusammenhang, um die Einheit der Materie zu wahren. Es geht um ein einheitliches Ziel (Staatsverantwortung für die Gewährleistung der monetären Infrastruktur der Realwirtschaft), dem die übrigen Regelungen als Mittel zudienen. Dieses Verhältnis von Ziel und Mittel wird von der Praxis des Bundesgerichts gegenüber den Kantonen sowie der Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung als genügend erachtet, um die Einheit der Materie zu wahren.

b. Zwei Hauptforderungen?

Heikel wäre, wenn Inhalte der VI als zwei voneinander unabhängige Hauptforderungen zu verstehen wären, die nicht einem gemeinsamen Ziel untergeordnet werden können. Unter diesem Gesichtspunkt sind drei Aspekte zu prüfen: Die Verknüpfung von Geldpolitik und Fiskalpolitik (sogleich c.), die Verknüpfung von Geldpolitik und Finanzaufsicht (unten d.) und die Schaffung einer vierten Gewalt (unten e.).

c. Geldpolitik und Fiskalpolitik

Die Initianten werben u. a. damit, dass ihre VI den Bürgerinnen und Bürgern 300 Milliarden Franken einbringen werde. Dadurch erhält die Initiative einen fiskalpolitischen Anstrich. Sie kann zum Abbau der Staatsschulden, für die neue oder verbesserte Erfüllung von Staatsaufgaben oder für Ausschüttungen an die Haushalte benutzt werden. Wenn der Initiativtext die Verwendung von Erträgen aus der Schöpfung von Neugeld für bestimmte fiskalische Zwecke vorschreiben würde, müsste dies wohl als fiskalischer Neben- oder Hauptzweck betrachtet werden. Der aktuelle Initiativtext nennt aber bloss die denkbaren Varianten für die Verwendung der ohnehin aus der Vollgeldreform entstehenden Seigniorage (Wert des neuen Geldes für den Emittenten). Der Ertrag aus der Geldschöpfung soll einzig nicht mehr den Banken zukommen, was eine direkte Folge des Geldschöpfungsmonopols des Bundes ist. Allerdings sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- 1) Die laufende Geldvermehrung im Gleichschritt mit dem wirtschaftlichen Wachstum: Wächst die schweizerische Wirtschaft um einen bestimmten Prozentsatz, so benötigt sie dafür ein entsprechendes Wachstum der Geldmenge. Es ist zwingend Aufgabe der SNB, im Rahmen der ihr obliegenden Geldmengensteuerung, in diesem Umfang neues

Vollgeld zur Verfügung zu stellen. Dies ist eine reine Nebenfolge der Reform und unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie kein Thema.

- 2) Die Übergangsseigniorage: Sie ist eine Folge der Rückzahlungspflicht der Banken an die SNB während der Übergangszeit. Würde die SNB die am Stichtag der Umstellung auf Vollgeld entstehende Schuld der Banken ihr gegenüber auf Dauer stehen lassen, wäre die Reform nur partiell. Die Bankkunden hätten zwar Vollgeld, die Banken aber könnten sich weiterhin im vollen Umfang des bisherigen Giralgelds über ein Schuldverhältnis mit der SNB finanzieren. Die Reform würde den Bankenkreislauf des Geldes nicht erfassen und es entstünde eine Mischlösung, in welcher Buchgeld z. T. eine Schuld bliebe, z. T. gesetzliches Zahlungsmittel würde. Aus der Konzeption der VI heraus ist die Forderung nach Abtragung der Bankschulden gegenüber der SNB im Umfang der früheren Giralgeldmenge eine notwendige Konsequenz der Reform. Nur so wird das Ziel erreicht, Geld und Schuld vollständig zu trennen. Die Abtragung der Bankschulden gegenüber der SNB ist ferner notwendig, um das Risiko der SNB zu reduzieren. Solange die SNB der grösste Gläubiger der Banken bleibt, trägt sie die Hauptlast bei einer allfälligen Sanierung, was einer Fortführung der bisherigen impliziten Staatsgarantie für Banken nahe kommt. Schliesslich ist die funktionale Trennung von Bundesbehörde und Bankenwelt ein liberales ordnungspolitisches Anliegen der schweizerischen Verfassungsordnung: Nach dem Konzept einer Privatwirtschaft sollten sich die Banken grundsätzlich über private Kunden refinanzieren und nicht über die SNB.

Aus der Sicht der Vollgeldinitiative ist die Entstehung einer Übergangsseigniorage somit nicht ein selbständiges Hauptziel, sondern nur eine willkommene Nebenfolge der Systemänderung: Der Gewinn, den die Banken unter dem alten System als Zinsdifferenz einstreichen konnten, soll der Öffentlichkeit zugutekommen - jedoch nicht mehr als Zinsgewinn, sondern in Höhe des Nennwertes des neuen Geldes. Dieses soll nicht mehr durch Kredite, sondern schuldfrei über den Bund, die Kantone oder die Bürgerinnen und Bürger in Umlauf kommen. Im bisherigen System sehen die Initianten eine ungerechtfertigte Subventionierung der Banken, die es gelte, aufzuheben. Dieses Ziel fällt aber in den Bereich des Hauptziels der angestrebten Reform und stellt unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie kein Problem dar. Die Seigniorage ist eine reine Folge der Reform. Denn wenn der Gewinn den Banken weggenommen wird, muss er bei der SNB anfallen und irgendwie verteilt werden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Rückzahlungspflicht selbst unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung zulässig ist (dazu unten Ziff. 6).

Zur Beurteilung der Frage, ob zwei Hauptziele vorliegen, ist die Optik der Initiative einzunehmen: Ist es vertretbar, eine erwünschte Entlastung des Finanzhaushaltes als notwendige Nebenfolge des Hauptziels der Geld- und Finanzmarktreform zu betrachten? Unter dem Paradigma der Vollgeldreform lässt sich diese Sichtweise gut begründen. Angesichts der largen bisherigen Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung ist anzunehmen, dass die Einheit der Materie in diesem Punkt bejaht würde.

d. Geldpolitik und Finanzmarktaufsicht

Von einem angefragten Experten wurde die Frage aufgeworfen, ob die Verknüpfung von Geldpolitik (Makro-Ebene) und Finanzmarktaufsicht (Mikro-Ebene) zulässig sei. Heute werden die beiden Bereiche ja von zwei Behörden, der SNB und der Finma, verwaltet. Die Frage lässt sich aus folgenden Gründen bejahen:

- 1) Geldpolitik und Finanzdienstleistungen sind nicht zwei verfassungsrechtlich zu trennende "Materien". Heute schaffen die Banken (Mikroebene) ja das meiste Geld (Makroebene); der Finanzmarkt bestimmt den Geldumlauf etc. Die einheitliche Ordnung des Finanzmarktes ist ein Oberziel der Initiative, das mit den Mitteln der Geldpolitik einerseits, der Steuerung der Akteure auf dem Finanzmarkt andererseits erreicht werden soll. Im Recht der Volksinitiativen ist anerkannt, dass mehrere Mittel, die einem gemeinsamen Oberziel dienen, die Einheit der Materie wahren.
- 2) Art. 99 Abs. 1 ("Der Bund gewährleistet die Versorgung der Wirtschaft mit Geld und Finanzdienstleistungen. Er kann dabei vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen") soll die Geld- und Finanzmarktpolitik neu in einem einheitlichen Bundesmonopol nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates zusammenfassen. Nach diesem Konzept ist der Staat für das "Dass" einer Dienstleistung verantwortlich, das "Wie" aber kann unter staatlicher Steuerung durch Private bestimmt werden. Das entspricht dem schweizerischen Konzept des Service Public bei Bahn, Post, Telefon etc. Die Schweiz verfolgt in zahlreichen Bereichen die Philosophie der möglichst marktnahen Wahrnehmung von Staatsaufgaben. Dabei lässt sich die Makro-Ebene nicht scharf von der Mikro-Ebene trennen. Der Staat muss (z. B. mit dem Instrument des Leistungsauftrags) mehr oder weniger weit in die Mikroebene eingreifen, allerdings nur, soweit seine Gewährleistungsverantwortung dies erfordert (Subsidiaritätsprinzip).
- 3) Dass die Aufsicht über den Finanzmarkt heute nicht bei der SNB liegt, sondern bei der Finma, ist eine Unterscheidung, die auf gesetzlicher Ebene getroffen wurde. Heute hat die Finma keinen Verfassungsstatus. Den braucht sie auch künftig nicht. Es genügt, wenn sie auf Gesetzesebene begründet wird. Denkbar ist auch, dass sie zu einer Abteilung der SNB wird. Der Finma keinen Verfassungsrang zuzusprechen, hat sogar den Vorteil, dass dem Gesetzgeber die Freiheit belassen wird, die beiden Organe getrennt oder vereint zu gestalten.

e. Schaffung einer vierten Gewalt?

Die SNB soll inskünftig in der Erfüllung ihrer Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet sein. Das entspricht der Unabhängigkeit des Bundesgerichts und lässt sich als Verleihung der Stellung einer eigenen Staatsgewalt interpretieren. Die Schaffung einer neuen Gewaltenteilung könnte ein eigenes Hauptziel darstellen, es sei denn, die verstärkte Unabhängigkeit erweise sich als notwendige organisatorische Umsetzung des Hauptziels der Initiative. Das trifft freilich hier zu. Mit der geforderten Steuerung des Finanzmarktes wird der SNB sowohl gegenüber den Finanzdienstleistern wie gegenüber den politischen Behörden eine grössere Macht zugesprochen. Entsprechend wächst die Gefahr, dass Banken und Politik ihren Einfluss auf die SNB verstärken wollen. Schon heute garantiert die BV der SNB den Status einer „unabhängigen Zentralbank“, die freilich unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet wird. Die entspricht einer rein administrativen Unterstellung unter den Bundesrat, wie sie gesetzlich ausgestaltet worden ist. In materiellen Fragen, also in der Erfüllung ihrer Aufgaben, ist die SNB schon heute keinerlei Weisungen unterstellt. Die neue Vorschrift bringt also nur eine, den veränderten Verhältnissen entsprechende, Klarstellung. Sie gestattet dem einfachen Gesetzgeber die freie Gestaltung des Statuts und der Bestellung der Organe, insbesondere auch die demokratische Kontrolle der SNB. Ausgeschlossen sind nur Eingriffe in die Praxis der SNB. Diese Garantie der Unabhängigkeit ist in der Logik der Initiative eine unabdingbare Voraussetzung des geforderten Aufgaben- und Machtzuwachses der SNB. Dieser enge Sachzusammenhang aus der Optik der Initianten genügt für die Begründung der Einheit der Materie. Dass Dritte hier andere Organisationsvarianten bevorzugen könnten, ist nicht massge-

blich. Es genügt, dass die erhöhte Unabhängigkeit der SNB im Konzept der Initiative den Charakter eines Mittels zu Erreichung des gesetzten Ziels trägt.

Damit ist die Einheit der Materie gewahrt.

3. Bundesmonopol und Service Public

Im Bereich der Finanzdienstleistungen schafft Art. 99 Abs. 1 ein Regal, d.h. die Kompetenz, den Finanzmarkt auch in Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit so zu gestalten, dass die Versorgung der Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen gewährleistet ist. Er hat dabei ein grosses Ermessen, das nur in zwei Richtungen eingegrenzt ist: Alles staatliche Handeln ist an das öffentliche Interesse und an die Verhältnismässigkeit gebunden. Der Bund darf somit Private nur so weit in ihrem Handeln steuern und beschränken, als dies zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendig ist. Deshalb darf die Regulierung nicht restriktiver sein, als das öffentliche Interesse es erfordert. So müssen z. B. Börsen frei bleiben, einen Markt herzustellen. Sie dürfen nur so weit beschränkt werden, als gewisse Wirkungen, die sie zeitigen, volkswirtschaftlich schädlich sind. Gewährleisten heisst zudem nicht verstaatlichen: Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip: Der Bund darf nur jene Aufgaben selbst erfüllen, die er nicht an Private delegieren kann, die dann unter seiner Aufsicht arbeiten. Unter diesen Voraussetzungen darf und soll der Bund aber alles vorkehren, um seine Aufgabe wirksam zu erfüllen.

Die Kompetenz zum Abweichen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit muss ausdrücklich im Verfassungstext vorgesehen werden, weil Art. 94 Abs.4 dies fordert. Eine bloss implizite Berechtigung wäre gerade, weil die Initiative für den Finanzmarkt ein neues Konzept einführen will, heikel. Es bestünde die Gefahr, dass die Bundesaufgabe nach altem Polizeirechtsmuster interpretiert wird und die neue volkswirtschaftliche Steuerungskompetenz nicht ausgeschöpft wird. Die ausdrückliche Ermächtigung zum Abweichen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ist auch nicht bereits in Art. 100 Abs. 3 enthalten. Dieser hat nur konjunkturpolitische Bedeutung und enthält keine ordnungspolitische Kompetenz, wie sie von der VI für die Neuordnung des Finanzmarktes angestrebt wird.

Für die Wirksamkeit der geforderten neuen Verfassungsbestimmungen wird zentral sein, ob darin zwingend ein Wechsel von der heutigen polizeilichen Aufsicht über einen Marktbereich zu einem Monopol im Sinne eines Service Public verstanden werden muss. Die VI regelt diese Frage in zwei Bestimmungen:

Art. 99 Abs.1 lautet: „Der Bund gewährleistet die Versorgung der Wirtschaft mit Geld und Finanzdienstleistungen. Er kann dabei vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.“

Art. 99a Abs. 1 lautet: „Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie steuert die Geldmenge und gewährleistet das Funktionieren des Zahlungsverkehrs sowie die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten durch die Finanzdienstleister.“

Hier kann man die Frage stellen, was die Schaffung einer Gewährleistungsaufgabe des Bundes und der SNB bedeutet. Der Begriff ist im Verfassungsrecht neu. Bisher wurden für Monopolbereiche etwa folgende Formulierungen verwendet. „... ist Sache des Bundes (Art. 90 BV, Kernenergie; Art. 92 BV, Post- und Fernmeldewesen; Art. 105 BV, Alkohol; Art. 106 BV, Glücksspiele)“; der Bund stellt ..,sicher (Art. 83 BV, Nationalstrassen); der Bund stellt

die Versorgung...sicher (Art. 102 BV, Landwirtschaft). Die Wendung, wonach etwas Sache des Bundes sei, ist jedoch nicht eindeutig. Sie kann auch nur bedeuten, die Gesetzgebung in einem Bereich sei Sache des Bundes (Art. 122, Zivilrecht; Art 123, Strafrecht). Die Bedeutung einer Kompetenz muss also immer aus Sinn und Zweck der Vorschrift ermittelt werden.

Für den Bereich der Versorgung der Wirtschaft mit Geld wird die Bundeskompetenz durch Art. 99 Abs. 2 konkretisiert: Hier wird ein unübertragbares Monopol des Bundes geschaffen. Er allein kann neu Buchgeld schaffen. Für den Bereich der Versorgung der Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen hingegen bleibt die Formulierung offen. Es wird nur jener Teil der Versorgungsaufgabe konkretisiert, der von Verfassungs wegen der SNB zu übertragen ist. Darüber hinaus bleibt die Konkretisierung dem einfachen Gesetzgeber anheimgestellt.

Im Bereich der Finanzdienstleistungen will die VI dem Bund eine Versorgungsaufgabe übertragen (ähnlich der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in Krisenzeiten). Der Begriff „Gewährleisten“ ist dabei die deutsche Fassung für den Begriff „Garantieren“. Der Bund übernimmt die Garantie für das Funktionieren des Finanzmarktes im Allgemeininteresse. Dass er dabei von der Wirtschaftsfreiheit abweichen kann, zeigt, dass er Massnahmen treffen kann, die den Markt einschränken. Das Mass dieser Einschränkung bestimmt sich einerseits nach dem Ziel, andererseits nach den Bedingungen seiner Verwirklichung. Die Ziele sind mit der Versorgung gesetzt: Allgemein mit dem Versorgungsauftrag, speziell mit dem Verfassungsauftrag an die SNB. Für diesen Auftrag nennt Art. 99a Abs.1 die dem Gesamtinteresse des Landes dienende Geldmenge, das Funktionieren des Zahlungsverkehrs sowie die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind in dem Masse zulässig, wie diese Ziele es erfordern. Soweit die Privatwirtschaft diese Ziele von sich aus erfüllt, bleibt sie frei. Dort, wo sie diese Ziele nicht erreicht oder ihnen entgegen arbeitet, kann sie „gesteuert“, d.h. gelenkt und damit auch eingeschränkt werden. Das kann bis zum Monopol des Bundes und der Konzessionierung der Finanzdienstleister führen.

Allerdings bleibt dem einfachen Gesetzgeber hier ein breiter Spielraum. Er kann die Steuerungskompetenz der SNB auf Fälle krassen Versagens der Wirtschaft beschränken, wenn er die Versorgungsaufgabe restriktiv interpretiert. Er kann sich dabei auf das allgemeine Subsidiaritätsprinzip berufen und den Finanzmarkt spielen lassen, solange er halbwegs erträgliche Resultate liefert – und dabei das Gesamtinteresse nur partiell schützen. Er entscheidet selbstständig darüber, was das Gesamtinteresse konkret erfordert.

Somit sind bei der Neuordnung des Finanzmarktes zwei Fragen zu unterscheiden: Die Kompetenz des Bundes zur Errichtung eines Monopols und seine Verpflichtung, den Versorgungsauftrag unter Nutzung eines Monopols zu erfüllen:

- 1) Die VI ermächtigt den Bund zur Errichtung eines Monopols, soweit dies notwendig ist, um die geforderte Versorgung zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere im Bereich des Zahlungsverkehrs und im Kreditwesen. Hier ist der SNB ausdrücklich ein Gewährleistungsauftrag erteilt (Art. 99a Abs. 1), für den die Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 99 Abs. 1) zulässig ist. Auch die Bewilligung von Finanzprodukten (Art. 99 Abs. 4 Bst. c) braucht sich nicht auf polizeirechtliche Bewilligungen zu beschränken, sondern kann gestützt auf Art. 99 Abs. 1 aus wirtschaftspolitischen Gründen, insbesondere wegen schädlicher Auswirkungen auf die Versorgung der Wirtschaft mit Geld und Finanzdienstleistungen verweigert werden. Darüber hinaus kann der Gesetzgeber alle Massnahmen treffen, die er für das Funktionieren des Finanzmarktes im Dienste des schweizerischen Gesamtinteresses für angemessen erachtet.

- 2) Der Bund ist allerdings nicht verpflichtet, den Versorgungsauftrag unter Nutzung eines Monopols zu erfüllen. Wenn er zum Schluss kommt, die geforderte Versorgung sei auch ohne Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit möglich, kann er auf solche Eingriffe verzichten. Das gilt allgemein: Ein Service Public kann auf freiwilliger Basis durch Private erfüllt werden, insbesondere dann, wenn sonst eine Monopolisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit droht (vgl. die Gentleman's Agreements vor der Einführung des Geldwäschereigesetzes). Die Kompetenz des Bundes ist aber auch in diesem Fall sinnvoll, weil sie als Druckmittel dienen kann. So wie die VI formuliert ist, kann sie allerdings nicht erzwingen, dass der Bund den Finanzdienstleistern strategische Ziele setzt und Leistungsaufträge erteilt, die den Service Public näher definieren. Der Bund kann auch marktnahe Lösungen treffen und nur subsidiär eingreifen.

Im Ergebnis beinhaltet die VI zwar eine Ermächtigung des Bundes zur Umwandlung des Finanzmarktes in einen öffentlichen Dienst (der so weit möglich durch Private zu erfüllen ist), erzwingen lässt sich dieser Paradigmenwechsel aber nicht. Es ist wahrscheinlich, dass Bundesrat und Bundesversammlung erst dann zum vollen verfassungsrechtlich zulässigen Instrumentarium greifen werden, wenn sie durch eine Notlage dazu gezwungen werden.

Dieses Ergebnis ist mit guten Gründen vertretbar, weicht es doch so wenig wie möglich von der geltenden Wirtschaftsverfassung ab. Falls die Initianten den Verfassungstext verschärfen wollten, wären deutlichere Formulierungen zu prüfen. Denkbar wäre etwa folgender Text:

Art. 99 Abs. 1

Die Versorgung der Wirtschaft mit Geld und Finanzdienstleistungen ist Bundessache. Der Bund kann dabei vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Wer Finanzdienstleistungen anbieten will, bedarf einer Konzession des Bundes.

Damit würde der Spielraum des einfachen Gesetzgebers eingeschränkt. Die Verschärfung würde aber einer Verstaatlichung des Bankwesens nahe kommen. Wenn Art. 99a Abs. 1 unverändert bliebe, würde zwar das Gewährleistungskonzept beibehalten; die Finanzdienstleistungen wären grundsätzlich weiterhin durch Private zu erbringen. Diese Differenzierung wäre aber für die Allgemeinheit kaum mehr erkennbar.

Aus juristischer Sicht besteht kein Anlass, den aktuellen Text in dieser Hinsicht zu ändern.

4. Status der neuen Behörde

Der SNB soll grösstmögliche Unabhängigkeit von Politik und Wirtschaft verliehen werden. Sie erhält damit den Status einer vierten Gewalt, ähnlich dem Bundesgericht. Die Zulässigkeit dieser Stellung unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie ist bereits erörtert worden (vorne 2.). Im Übrigen lässt die VI Organisationsform und Bestellung der neuen Behörde offen. Der einfache Gesetzgeber kann demnach die Form einer Aktiengesellschaft beibehalten, obwohl das wenig sinnvoll wäre, weil ein Organ, das nur dem Gesetz verpflichtet ist, nicht durch Verwaltungsräte, die vom Bundesrat ernannt werden, geleitet werden darf. Eher sinnvoll wäre die Schaffung einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Hier könnte die Leitung auch von der Bundesversammlung gewählt werden, was den Intentionen der Initianten wohl am ehesten entspricht. Wenn die Idee einer vierten Gewalt vom einfachen Gesetzgeber umgesetzt werden sollte, wäre auch die Schaffung einer zusätzlichen Staatsbehörde vom Rang der Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts denkbar, denen keine verwaltungsrechtliche Organisationsform verliehen werden muss.

Das Ausführungsgesetz kann den Auftrag der SNB beliebig genau umschreiben und damit die demokratische Legitimation der neuen Behörde stärken. Die Konkretisierungsgrenze liegt einzig in der generell-abstrakten Norm, d.h. im Verzicht auf Einzelanordnungen nach Eintritt einer steuerungsbedürftigen Situation. Alle Massnahmen, die voraussehbar sind, können gesetzlich umschrieben werden. Es wird eine Frage der Zweckmässigkeit sein, welches Ermessen der SNB als Vollzugsinstanz eingeräumt wird. Die ausserordentliche Mobilität des Finanzmarktes macht eine erhebliche Entscheidungsfreiheit der SNB notwendig. Deshalb spricht die VI gewisse Aufgaben direkt der SNB zu und nicht dem Bund. Der einfache Gesetzgeber wird sich daran halten müssen, der SNB eine echte Steuerungsgewalt zu belassen, wie sie Art. 99a Abs. 1 vorsieht.

5. Verhältnis von SNB und Finma

Die VI erwähnt nur die SNB, nicht aber die Finma ausdrücklich. Den Aspekt der Einheit der Materie ist bereits erörtert worden (vorne unter 2.). Zu beantworten ist hier noch die Frage, ob die VI eine Unterordnung der Finma unter die SNB präjudiziert. Das trifft nicht zu. Das Verhältnis von SNB und Finma wird vielmehr offen gelassen. So wird nicht bestimmt, wer die Aufgaben der Finanzmarktaufsicht nach Art. 99 Abs. 4 wahrzunehmen hat. Sie können wie bisher der Finma übertragen werden, aber auch einer Abteilung des SNB. Das Zweite würde der Lösung entsprechen, welche die EU ab 2014 durch die organisatorische Zuordnung der EU-Bankenaufsicht unter die EZB vornimmt.

Die in Art 99a Abs. 1 zugewiesenen Aufgaben sind primär makroprudentieller Art und somit zwangsläufig Sache der SNB. Aufgaben der Feinsteuerung können vom Gesetzgeber ohne weiteres der Finma übertragen werden, wo dies sinnvoll erscheint. Die Aufgabenteilung im Detail kann aber auch auf Verordnungsebene oder durch eine Vereinbarung zwischen SNB und Finma vorgenommen werden, wenn das Gesetz dafür Raum lässt. Die VI präjudiziert hier nichts.

Die in Art. 99a Abs. 2 der SNB zugewiesene Aufgabe, Mindesthaltefristen für Finanzanlagen vorzusehen, dient der Abgrenzung zwischen Geld und Finanzanlagen, also der Bestimmung der Geldmenge. Diese Aufgabe muss der SNB vorbehalten sein, weil sie mit der Variation der Fristen ein wichtiges geldpolitisches Instrument zur Verstetigung der Konjunktur und zur Bekämpfung von Inflation und Deflation hat. Die SNB muss situative, aber allgemein ver-

bindliche Fristen definieren können, welche dann allenfalls von der FINMA mikroprudentiell zu beachten und durchzusetzen wären. Wenn die Bewilligung und Beaufsichtigung von Finanzprodukten nach Art. 99 Abs. 4 Bst c) der Finma übertragen würde, könnte sie die Vorgaben der SNB im Rahmen dieser Aufgabe umsetzen.

6. Übergangsseigniorage und Rückwirkungsverbot

Die VI sieht in der Übergangsbestimmung Abs. 1 Satz 2 vor, dass die SNB dafür zu sorgen hat, dass die Verbindlichkeiten, die den Banken gegenüber der SNB am Stichtag der Umstellung auf Vollgeld gegenüber der SNB entstehen, innerhalb zumutbarer Frist getilgt werden. Die Initianten wollen damit innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren alles bisherige Giralgeld in Vollgeld umwandeln und in diesem Umfang Neugeld an Bund, Kantone und Bürgerinnen und Bürger ausschütten (sog. Übergangsseigniorage). Damit stellt sich die Frage, ob in dieser Tilgungspflicht eine unzulässige Rückwirkung der VI liege. Bestehende Rechtsverhältnisse werden aber nicht betroffen. Die Schuldverhältnisse zwischen den Banken und ihren Kunden sind auch nach geltendem Recht kündbar. Für die Banken wechselt bloss der Kunde, der durch die SNB ersetzt wird. Das hat Vor- und Nachteile, die aber nicht die Vergangenheit, sondern nur die Zukunft betreffen. Eine technische Rückwirkung liegt somit nicht vor. Die Banken werden nur in ihren künftigen Geschäftsbeziehungen eingeschränkt. Darin liegt zwar eine Beeinträchtigung ihrer Wirtschaftsfreiheit, weil die Rückzahlungspflicht ihr Bilanzvolumen kürzt und sie Ersatzgeschäfte mit ungewisser Aussicht am Markt suchen müssen. Diese Einschränkung ist jedoch durch Art. 99 Abs. 1 Satz 2 gedeckt.

7. Aussengeld und Devisenbewirtschaftung

Zumindest in der Übergangszeit nach der Umstellung auf Vollgeld kann der Wert des Schweizerfrankens im Ausland stark schwanken. Beispielsweise ist denkbar, dass sein Wert so stark steigt, dass die SNB den Devisenhandel einschränken muss. Soweit ersichtlich würden dadurch keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz verletzt, da in Fragen der Finanzregulierung Diskriminationsverbote zu fehlen scheinen. Solche Massnahmen wären – jedenfalls in der Einführungsphase - durch gewichtige Landesinteressen gedeckt. Landesrechtlich wären sie durch das Geldmonopol und den Versorgungsauftrag, insbesondere durch das Recht zur Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit, legitimiert.

Unter den sieben hier erörterten Gesichtspunkten erweist sich die Vollgeldinitiative als rechtlich zulässig. Weitere mögliche Probleme sind mir zurzeit nicht bekannt.

Philippe Mastronardi

INITIATIVTEXT

Vollgeld-Initiative – Sicheres Geld zum Nutzen aller: Geldschöpfung zurück zur Nationalbank! **Entwurf vom 4.12.2013**

Art. 99 Geld- und Finanzmarktverfassung (neu)

- (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 gesetzliches Zahlungsmittel.
- (3) Die Schaffung und Verwendung anderer Zahlungsmittel ist zulässig, soweit sie mit dem gesetzlichen Auftrag der Schweizerischen Nationalbank vereinbar sind.
- (4) Das Gesetz ordnet den Finanzmarkt insbesondere nach folgenden Grundsätzen:
 - a) Treuhandpflichten der Finanzdienstleister
 - b) Aufsicht über die Geschäftsbedingungen der Finanzdienstleister
 - c) Bewilligung und Beaufsichtigung von Finanzprodukten
 - d) Hinreichende Eigenmittel
 - e) Begrenzung des Eigenhandels.
- (5) Die Finanzdienstleister führen Zahlungsverkehrskonten der Kunden ausserhalb ihrer Bilanz. Diese fallen nicht in die Konkursmasse.

Art. 99a Schweizerische Nationalbank

- (1) Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie steuert die Geldmenge und gewährleistet das Funktionieren des Zahlungsverkehrs sowie die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten durch die Finanzdienstleister.
- (2) Die Schweizerische Nationalbank kann Mindesthaltedfristen für Finanzanlagen setzen.
- (3) Die Schweizerische Nationalbank bringt im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages neu geschaffenes Geld schuldfrei durch den Bund, die Kantone oder die direkte Zuteilung an die Bürgerinnen und Bürger in Umlauf. Sie kann den Banken befristete Darlehen gewähren.
- (4) Die Schweizerische Nationalbank bildet aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven; ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.
- (5) Der Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone.
- (6) Die Schweizerische Nationalbank ist in der Erfüllung ihrer Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet.

Übergangsbestimmungen zu Art. 99 und Art. 99a

- (1) Die Ausführungsbestimmungen sehen vor, dass am Stichtag des Inkrafttretens alles Buchgeld auf Zahlungsverkehrskonten zu gesetzlichen Zahlungsmitteln wird und entsprechende Verbindlichkeiten der Finanzdienstleister gegenüber der Schweizerischen Nationalbank begründet. Diese sorgt dafür, dass die Verbindlichkeiten aus der Buchgeld-Umstellung innerhalb zumutbarer Frist getilgt werden. Bestehende Kreditverträge bleiben unberührt.
- (2) Insbesondere in der Übergangsphase sorgt die Schweizerische Nationalbank dafür, dass weder Geldknappheit noch Geldschwemme entsteht. Während dieser Zeit kann sie den Finanzdienstleistern erleichterten Zugang zu Darlehen gewähren.
- (3) Tritt die Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von 2 Jahren nach Annahme von Art. 99 und Art. 99a in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres auf dem Verordnungsweg.