

Dies academicus 2013 – akademische Rede vom 7. November 2013

**Der Schweizer Franken und sein Wert – ein juristischer Aufreger
erster Güte**

Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rektor

Es handelt sich vorliegend um den provisorischen Text ohne Fussnoten (Quellenverweise). Eine definitive Fassung wird im Jahre 2014 in der Reihe der Luzerner Universitätsreden veröffentlicht werden.

5. November 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Ziel	3
2	Währungen auf dem Gebiet der Schweiz vor 1848.....	3
3	1850: Der Franken als Einheitswährung.....	3
4	1865: Die Schweiz in der Lateinischen Münzunion	4
5	1881: Der Bund greift nach Banknoten.....	4
6	1891: Voller Griff des Bundes nach Banknoten.....	5
7	1905: Zangengeburt der Schweizerischen Nationalbank	5
8	1936: Der Bundesrat wertet den Franken ab.....	6
9	1951: Erweiterung des SNB-Auftrags durch BV-Revision.....	6
10	1973: Von der Metallbindung zu schwankenden Wechselkursen	7
11	1973–2000: Goldparität auf dem Papier	8
12	2000: Definitiver Abschied vom Gold in Art. 99 der neuen BV.....	8
13	2004: Priorität für Geldwertstabilität	9
14	2011: Neue Bindung der SNB – an den Euro	9
15	Wert des Frankens im Zeitablauf.....	9
16	1973–2013: Zunehmende „Machtfülle“ der SNB.....	11
17	Anachronistische Struktur der SNB.....	12
18	Fazit	12

5. November 2013

1 Ziel

Die akademische Rede am Dies academicus 2013 der Universität Luzern verfolgt drei Ziele:

Erstens geht es darum, die faszinierende Geschichte des Schweizer Frankens und seines Wertes zu skizzieren. Dabei sind die Übergänge von der Abhängigkeit zur Unabhängigkeit und von der Unabhängigkeit zur Abhängigkeit der schweizerischen Währungsordnung von Interesse. Es zeigt sich auch, dass die Schweizer Währung rechtlich schon einmal viel internationaler war als heute und dass sie von einer relativ unglaublichen Stabilität ist.

Zweitens soll ins Licht gerückt werden, in welchem Ausmass die tatsächliche von der rechtlichen Währungsordnung abwich und wie wenig sich die Politik und auch die Rechtswissenschaft um die Übereinstimmung kümmerten. Man kann ohne Umschweife sagen, dass das Währungsrecht die tatsächliche Währungsordnung während langer Zeit erleidet, statt sie zu gestalten.

Drittens soll der enorme „Machtzuwachs“ der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in der Geld- und Währungspolitik gegenüber dem Bundesrat aufgezeigt und vor dem Hintergrund der Organisation der SNB thematisiert und problematisiert werden.

2 Währungen auf dem Gebiet der Schweiz vor 1848

Vor der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1848 gab es auf dem Gebiet der heutigen Schweiz eine Vielzahl von Währungen und Münzen inländischer und ausländischer Herkunft. Genannt seien etwa Dublonen, Dukaten, Franken, Pfund, Schilling, Pfennig, Batzen, Kronen und Taler.

Man zählte mehr als 850 Münzsorten auf dem Gebiet der heutigen Schweiz.

3 1850: Der Franken als Einheitswährung

Die Grundlage für den Franken als Einheitswährung auf dem Gebiet der Schweiz findet sich in Art. 36 der Bundesverfassung (BV) von 1848. Diese Bestimmung lautete wie folgt:

Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregale begriffenen Rechte zu.

Der Bundesgesetzgeber setzte diese Kompetenz mit dem Bundesgesetz von 1850 über das eidgenössische Münzwesen um. Hier von Interesse sind namentlich die folgenden Bestimmungen:

Art. 1

Fünf Grammen Silber, neun Zehntheile (9/10) fein, machen die schweizerische Münzeinheit aus, unter dem Namen Franken.

Art. 2

Der Franken theilt sich in hundert (100) Rappen (Centimes).

5. November 2013

Art. 8

*Niemand ist gehalten, andere Münzen anzunehmen, mit Ausnahme solcher Silbersorten, die in ge-
nauer Uebereinstimmung mit dem durch das gegenwärtige Gesetz aufgestellten Münzsystem geprägt
und, nach vorheriger Untersuchung, von dem Bundesrathen als diesen Bedingungen entsprechende
Zahlungsmittel anerkannt sind.*

Im Jahre 1852 stellte der Bundesrat Silbermünzen mit französischem Münzfuss insbesondere aus Frankreich und Belgien den Schweizer Franken Silbermünzen gleich. Das bedeutete eine rechtlich autonome Internationalisierung des Schweizer Frankens.

Im Jahre 1860 wurde der Übergang zu einer Doppelwährung mit Silber- und Goldmünzen beschlossen. Grund dafür war, dass der Silberpreis angestiegen war und es sich daher lohnte, die Münzen einzuschmelzen und das Silber anderweitig zu verwerten. Goldmünzen erschienen deswegen als ideale Ergänzung, weil der Goldpreis weniger Schwankungen unterworfen war.

4 1865: Die Schweiz in der Lateinischen Münzunion

Im Jahre 1865 schlossen Frankreich, Belgien, Italien und die Schweiz als Folge von Turbulenzen mit der Doppelwährung (Silber- und Goldmünzen) einen Staatsvertrag, mit dem die Lateinische Münzunion begründet wurde. Dieser brachte die staatsvertragliche Internationalisierung des Schweizer Frankens. Die Schweiz konnte sich an diesem Vertragsschluss ohne Widerspruch zum Münzgesetz beteiligen, weil dessen Art. 8 ausdrücklich bestimmte, dass der Bundesrat auch ausländische Münzen, allerdings nur Silbermünzen, als Zahlungsmittel in der Schweiz anerkennen konnte. Die nationale Währungssouveränität wurde mit diesem Vertrag nicht auf eine internationale Institution übertragen, sondern blieb bei den Mitgliedstaaten der Lateinischen Münzunion.

Im Zusammenhang mit dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 traten erneut Turbulenzen auf. Frankreich verbot Goldexporte und suspendierte die Noteneinlösung, was in der Schweiz zu einer scharfen Liquiditätskrise führte.

1920 kam es aufgrund erneuter Turbulenzen im Gefolge des ersten Weltkrieges zu einem Verbot der Einfuhr von Silbermünzen aus den Vertragsstaaten in die Schweiz, was zu einem faktischen Austritt der Schweiz aus der Lateinischen Münzunion führte.

1926 folgte dann die formelle Auflösung durch die Kündigung des Staatsvertrages über die Lateinische Münzunion.

5 1881: Der Bund greift nach Banknoten

Während die BV von 1848 dem Bund erst das Münzregal verschaffte, blieben die Banknoten noch in der Zuständigkeit der Kantone. Mit der Bundesverfassung von 1874 (BV 1874) verschaffte sich der Bund den Zugriff auf die Banknoten, wobei er nicht schon ein Monopol, sondern lediglich aber immerhin eine Regelungskompetenz erhielt. Diese lautete in Art. 39 wie folgt:

5. November 2013

Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten zu erlassen. Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen.

Daneben blieb das Münzregal Bundessache. Es wurde in Art. 38 der BV 1874 verankert und lautete wie folgt:

¹ *Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregal begriffenen Rechte zu.*

² *Die Münzprägung geht einzig vom Bunde aus.*

³ *Er bestimmt den Münzfuss und erlässt allfällige Vorschriften über die Tarifierung fremder Münzsichten.*

Mit dem Münzfuss war fortan die Festsetzung der Goldparität gemeint. Ein Franken = 0,.. Gramm Gold.

Im Jahre 1881 erliess der Bundesgesetzgeber das Bundesgesetz über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten. Dieses beliess das Notenemissionsrecht den Kantonalbanken und Aktienbanken, führte Reserve- und Eigenkapitalvorschriften ein und brachte die eidgenössische Aufsicht über die Notenemission.

6 1891: Voller Griff des Bundes nach Banknoten

Mit der Übertragung der Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der Ausgabe von Banknoten fanden die Bemühungen zur Zentralisierung des Notenwesens keinen Abschluss. Im Jahre 1891 folgte die Revision von Art. 39 BV 1874, die dem Bund das Banknotenmonopol einbrachte:

¹ *Das Recht der Ausgabe von Banknoten und anderen gleichartigen Geldzeichen steht ausschliesslich dem Bunde zu.*

² *Der Bunde kann das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben oder es, vorbehältlich des Rückkaufsrechtes, einer zu errichtenden zentralen Aktienbank übertragen, die unter seiner Mitwirkung und Aufsicht verwaltet wird.*

³ *Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln und den Zahlungsverkehr zu erleichtern.*

7 1905: Zangengeburt der Schweizerischen Nationalbank

Die Ausarbeitung eines Nationalbankgesetzes erwies sich als äusserst anspruchsvoll. Besonders umstritten waren die Rechtsnatur sowie der Sitz der Nationalbank. Der Bundesrat strebte zunächst eine reine Staatsbank an, dies nicht zuletzt, um einen grösseren Einfluss des Bundes auf die Geschäftstätigkeit sowie eine einfachere Verteilung des Reingewinnes realisieren zu können. Die Gegner der Staatsbank befürchteten, dass eine solche Bank mit grösseren Risiken der politischen Einflussnahme auf die Geldpolitik verbunden sei. Der Bundesrat war diesbezüglich der Auffassung, dass die Unabhängigkeit sowohl mit einer Staatsbank, d.h. mit einer Institution des öffentlichen Rechts, als auch mit einer Aktienbank, d.h. einer Institution des Privatrechts, gewährleistet werden könne. Die vom Parlament schlussendlich verabschiedete Vorlage scheiterte in der Volksabstimmung vom 28. Februar 1897.

5. November 2013

Der Bundesrat nahm einen zweiten Anlauf mit einer Vorlage, die eine Aktiengesellschaft unter Beteiligung des Bundes, der Kantone und privater Kapitalgeber vorsah und den Hauptsitz in Bern haben sollte. Diese Vorlage war in der Bundesversammlung erneut heftig umstritten. Es kam zu einem Differenzbereinigungsverfahren, in dem mit Ausnahme der Sitzfrage alle unterschiedlichen Beschlüsse des Nationalrats und des Ständerats bereinigt werden konnten. Da aber diese letzte Differenz nicht ausgeräumt werden konnte, scheiterte die Vorlage im Bundesparlament.

Ein dritter Entwurf war im Wesentlichen eine Synthese der beiden vorangehenden Entwürfe. Der Bundesrat entschied sich für eine gemischte Organisationsform mit Elementen einer Aktienbank und einer Staatsbank. Die Sitzfrage sollte die Bundesversammlung mit einem Bundesbeschluss lösen. In der parlamentarischen Beratung setzte sich schliesslich ein Kompromissvorschlag durch, den Hauptsitz auf die Städte Bern und Zürich aufzuteilen. Damit war der Boden für eine erfolgreiche Verabschiedung in der Schlussabstimmung vom 6. Oktober 1905 vorbereitet.

Der Gesetzgebungsprozess für das Nationalbankgesetz nahm demnach beinahe 15 Jahre in Anspruch, eine ausserordentlich lange Zeit, wenn man bedenkt, dass die Schweiz viel schneller eine Bereinigung der unbefriedigenden Versorgung mit Banknoten hätte haben sollen. Ein Kenner des Notenbankrechts hält dafür, dass die Schweiz mindestens drei Jahrzehnte zu spät zu einer nationalen Lösung der Banknotenfrage gekommen sei.

Das Nationalbankgesetz von 1905 sah vor, dass dem Bund das alleinige Recht zur Ausgabe von Banknoten zustand und dass die Notenbank verpflichtet war, Gold- und Silbermünzen nach Paritäten der Lateinischen Münzunion einzulösen. Am Gewinn waren auch die Kantone beteiligt.

8 1936: Der Bundesrat wertet den Franken ab

Bis in die Dreissigerjahre sind im Hinblick auf die hier interessierenden Fragestellungen ausser kurzen Phasen hoher Inflation und Deflation, die später zur Sprache kommen (Ziff. 15), keine sehr bedeutungsvollen Vorkommnisse zu verzeichnen. Hervorstechendes Ereignis ist die Abwertung des Frankens durch den Bundesrat am 26. September 1936. Damals veränderte der Bundesrat die Goldparität in der Weise, dass der Schweizer Franken um 30 % abgewertet wurde. Zugleich hob er die Einlösungsplicht der Banknoten gegen Gold auf. Die Abwertung war erforderlich, weil durch andere Währungen, darunter vor allem der französische Franc, abgewertet worden waren. Berühmt ist im Umfeld der Abwertung ein Ausspruch von Bundespräsident Albert Meyer: „Ein Franken bleibt ein Franken.“ Damit sollte das durch die Abwertung ramponierte Vertrauen der Bevölkerung in den Schweizer Franken gestärkt werden.

9 1951: Erweiterung des SNB-Auftrags durch BV-Revision

Nicht zuletzt als Reaktion auf eine Volksinitiative der Anhänger der Freigeldlehre unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung einen Gegenentwurf zur Änderung von Art. 39 BV. Dieser zielte darauf ab, den Aufgabenkreis der SNB auszuweiten. Diese sollte neben den bisherigen Aufgaben neu die Aufgabe erhalten, im Interesse der Kredit- und Währungspolitik tätig zu werden. Hinzu kamen noch Festlegungen betreffend Einlösungsplicht für Banknoten sowie die Golddeckung. Die Bestimmungen hatten den folgenden Wortlaut:

5. November 2013

Art. 39

³ *Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Geldes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen.*

⁶ *Der Bund kann die Einlösungsplicht für Banknoten und andere gleichartige Geldzeichen nicht aufheben und die Rechtsverbindlichkeit für ihre Annahme nicht aussprechen, ausgenommen in Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse.*

⁷ *Die ausgegebenen Banknoten müssen durch Gold und kurzfristige Guthaben gedeckt sein.*

Mit dieser Änderung von Abs. 6 sollte der Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass die seit 1936 bestehende Aufhebung der Einlösungsplicht von Banknoten gegen Gold rückgängig gemacht werden könnte, eine Erwartung, die sich nicht erfüllte. Im Jahre 2000 wurde die Einlösungsplicht juristisch dann endgültig aufgehoben (siehe hinten Ziff. 12).

10 1973: Von der Metallbindung zu schwankenden Wechselkursen

Am 9. Mai 1971 setzte der Bundesrat gestützt auf das Bundesgesetz von 1970 über das Münzwesen die Goldparität des Frankens nach Rücksprache mit dem Direktorium der SNB mit einem Bundesratsbeschluss wie folgt fest:

Art. 1

Der Franken entspricht ⁴⁷/₂₁₆ (0,21759..) Gramm Feingold. Ein Kilogramm Feingold entspricht daher 4595 ³⁵/₄₇ Franken.

Nur einen Tag später, am 10. Mai 1971 wertete der Bundesrat den Franken durch Paritätsänderung um rund 7 % auf, dies wiederum gestützt auf Art. 2 Abs.1 des Münzgesetzes von 1970.

Eine völlig neue Dynamik kam am 15. August 1971 in die internationale Währungsordnung. Sie wurde ausgelöst durch die Aufhebung der Goldkonvertibilität, d.h. der Einlösungsplicht des US-Dollars gegen Gold, durch die amerikanische Regierung. Diese Aufhebung setzte die andern Staaten unter Druck. Der Bundesrat hielt aber dennoch an der Goldbindung des Schweizer Frankens fest. Er bekräftigte dies ausdrücklich nochmals am 4. Dezember 1972.

Bereits am 23. Januar 1973 gab die SNB aber im Einvernehmen mit dem Bundesrat durch Verzicht auf Devisioninterventionen den Wechselkurs frei und ging zu schwankenden Wechselkursen über. Damit brach der Bundesrat recht eigentlich sein am 4. Dezember 1972 gegebenes Wort. Dieses Vorgehen ist allerdings - anders in sonstigen Fällen des staatlichen Handelns – durch den Zweck gerechtfertigt: Die Vorankündigung würde der Spekulation Tür und Tor öffnen. Zu beachten ist, dass nicht nur der Bundesrat einen Wortbruch vollzog, sondern dass die SNB sogar das Nationalbankgesetz verletzte. Dieses sah in Art. 22 nämlich, soweit hier von Belang, Folgendes vor:

In Krisenzeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse kann der Bundesrat die Verpflichtung der Nationalbank zur Einlösung ihrer Noten aufheben und die Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen. In diesem Falle bleibt die Nationalbank verpflichtet, den Wert des Frankens auf der gesetzlichen Parität zu halten ...

5. November 2013

Die SNB sah sich ausserstande, den Schweizer Franken länger auf der gesetzlichen Parität zu halten. Sie hätte sonst unsinnig viele Dollars aufkaufen müssen. Sie musste also den Wechselkurs unter dem Druck der Marktkräfte freigeben.

11 1973–2000: Goldparität auf dem Papier

Seit der Freigabe des Wechselkurses im Jahre 1973 hatte die Goldparität nur noch Bedeutung für die Bewertung der Goldbestände in der Bilanz der SNB. Die Notenbank sah sich veranlasst, den Schein der Goldparität wenigstens durch die Beibehaltung dieses Verhältnisses für die Bewertung des Goldbestandes beizubehalten.

Die Freigabe des Wechselkurses durch die SNB hatte in den Folgejahren erhebliche Aufwertungen des Schweizer Frankens zur Folge. Es wurden 10 und mehr Prozente an Aufwertung erreicht. Derartige Ausschläge wären bei bewussten Paritätsänderungen durch den Bundesrat früher schwerlich vorstellbar gewesen. Es hätte zu viel politischen Widerstand gegeben.

Mit der Freigabe der Wechselkurse wurde der SNB gewissermassen über Nacht ein erheblicher „Machtzuwachs“ zuteil. Sie konnte mit ihrer Geld- und Währungspolitik inskünftig das Preisniveau und die Wechselkursbildung beeinflussen.

Am 29. Mai 1992 trat die Schweiz Institutionen von Bretton-Woods bei, nämlich dem Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. In den Statuten des IWF findet sich ein Verbot der Bindung einer Währung an das Gold (Art. IV). Es waren sich alle Beteiligten bewusst, dass die Schweiz in ihrer Rechtsordnung noch eine Goldbindung führte. Niemand sah darin aber eine unüberwindliche Hürde gegen den Beitritt ohne vorherige Anpassung des nationalen Rechts.

12 2000: Definitiver Abschied vom Gold in Art. 99 der neuen BV

Am 1. Mai 2000 wurde die Goldparität mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes von 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG) aufgehoben. Diese Aufhebung wurde möglich, weil die inzwischen erlassene neue BV von 1999 die Goldbindung aufgegeben hatte. Art. 99 lautet nämlich, soweit hier von Belang, wie folgt:

³ *Die Schweizerische Nationalbank bildet aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven; ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.*

Im Zeitpunkt der Aufhebung der Goldparität erreichte ein Kilo Gold den Wert von rund 15'800 Franken, dies im Vergleich zur Goldparität von rund 4'596 Franken. Damit konnte und musste das Gold in der Bilanz der SNB entsprechend aufgewertet werden, was zu einem milliardenhohen Aufwertungsgewinn Angemerkt sei, dass über die Verteilung dieses Aufwertungsgewinns von rund 21 Milliarden CHF später noch eine erhebliche Diskussion entstand, bis der Bundesrat die Verteilung auf Bund und Kantone gemäss der üblichen Gewinnverteilungsregel im NBG 1953 (Art. 27 Abs. 3 Bst. b) beschloss.

5. November 2013

13 2004: Priorität für Geldwertstabilität

Bis im Jahre 2003 gaben weder die BV noch die Nationalbankgesetze Vorgaben dazu, was eine Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes bedeute. Das neue Nationalbankgesetz von 2003 (NBG 2003) bringt nun eine deutliche Priorisierung, nämlich in Art. 5 Abs. 1:

Die Nationalbank führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Sie gewährleistet die Preisstabilität. Dabei trägt sie der konjunkturellen Entwicklung Rechnung.

Im Vernehmlassungsverfahren zum NBG 2003 und in der parlamentarischen Beratung dazu wurden Versuche unternommen, weitere Kriterien ins NBG hineinzubringen, nämlich Beschäftigungs- und Wachstumsziele. Diese Vorstöße blieben aber allesamt erfolglos.

14 2011: Neue Bindung der SNB – an den Euro

Die Einführung des Euro und die Aufgabe der Währungen der beteiligten Länder führte zu einer wesentlichen Veränderung der währungspolitischen Umwelt für den Schweizer Franken. Diese Veränderung blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Geld- und Währungspolitik der SNB.

Seit dem Sommer 2011 schwächte sich der Euro gegenüber dem Schweizer Franken wegen der finanziellen und wirtschaftlichen Probleme im Euroraum rasant ab. Umgekehrt wertete sich der Schweizer Franken rasant auf. Das Austauschverhältnis erreichte nahezu den Wert von 1 Franken für 1 Euro, was insbesondere für die Exportwirtschaft für untragbar erachtet wurde. Die SNB sah sich veranlasst – und dies unter Zustimmung des Bundesrates und weiter Kreise der Wirtschaft sowie der Bevölkerung und der Wissenschaft – eine Untergrenze oberhalb des tiefsten Austauschverhältnisses festzusetzen. Am 6. September 2011 erklärte die SNB 1.20 CHF für 1.00 Euro als Untergrenze. Damit gab sie die Währungsautonomie – mindestens bis auf weiteres – faktisch auf.

So verständlich die Handlungsweise der SNB in der genannten Krisensituation auch ist, muss doch festgehalten werden, dass eine dauernde Anbindung des Schweizer Frankens an den Euro mit einer Untergrenze von CHF 1.20 weder durch den Notenbankartikel (Art. 39 BV) noch durch das NBG (Art. 5 Abs. 1) gedeckt wäre. Es würde sich um eine Änderung der Währungsordnung handeln, die nicht ohne Mitwirkung mindestens des Bundesgesetzgebers vorgenommen werden dürfte.

15 Wert des Frankens im Zeitablauf

Ziel der schweizerischen Geld- und Währungspolitik von SNB und Bundesrat war stets die Sicherung der Stabilität des Innen- und Aussenwertes des Schweizer Frankens, d.h. die Vermeidung von Inflation und Deflation sowie von Auf- und Abwertung. Betrachtet man den Erfolg dieser Politik, so ist er geradezu faszinierend. Im Vergleich mit heute noch bestehenden Währungen hat der Schweizer Franken eine ausserordentliche Stabilität bewahrt.

5. November 2013

Währung in CHF	1914	2013
US Dollar	5.18	0.90
Englisches Pfund	25.00	1.50

Allerdings blieb die Schweizer Währung nicht von Phasen massiver Inflation und einmal auch Deflation verschont, wie sich aus der nachfolgenden Tabelle ergibt:

Inflations- und Deflationsschübe

Jahr	1915-20	1920-22	1971/72	1973/74	1991/92
Inflation in %	100		13	19	11
Deflation in % *		40			

*im Gefolge der Aufhebung der Goldkonvertierbarkeit im Ausland

Eine Inflation von 100 % innert weniger Jahre und darauf folgend eine Deflation von 40 %, ebenfalls wieder innert weniger Jahre, sowie Inflationsraten von 13 und 19 % in je zwei Jahren in den Siebzigerjahren und schliesslich von 11 % wiederum innert zweier Jahre anfangs der Neunzigerjahre lassen aufhorchen. Es gab damals reale Negativzinsen auf Anlageinstrumenten. Geradezu eigentumsrechtliche Dimensionen wies die Inflation und Deflation zwischen 1915 und 1922 auf. Sie schüttelte zunächst Gläubiger und hernach Schuldner in einem Masse durch, das im Falle von gezielten Beschränkungen des Eigentums den Charakter einer materiellen Enteignung aufweisen würde.

Wirft man den Blick auf Aufwertungen und Abwertungen sowie auf das Verhältnis von Goldparität und realem Goldpreis, so sind seit den Dreissigerjahren enorme Bewegungen zu verzeichnen. Was Auf- und Abwertungen betrifft, ist die nachfolgende Tabelle aufschlussreich und zeigt hohe Belastungen für Bevölkerung und Wirtschaft an.

Aufwertung und Abwertung

Jahr	1936	1971	1973 ff.
Aufwertung in %		7	10 und mehr *
Abwertung in %	30		

*faktische Aufwertung

Das zunehmende, wenn auch nicht linear verlaufende Auseinanderklaffen zwischen Goldparität und Goldpreis zwischen 1973, dem Zeitpunkt der Aufhebung der Goldparität, und 2000, dem Jahr der auch rechtlichen Be seitigung der Goldparität, springt ins Auge, hat aber keine frühere Sanierung der Rechtslage ausgelöst. Man kümmerte sich während Jahrzehnten nicht um das Auseinanderklaffen von Rechtslage und faktischer Geld- und Währungsordnung.

5. November 2013

Auseinanderklaffen von Goldparität und Goldpreis

Jahr	1971	1973	2000	2005	2013
Goldparität	4'596	4'596*	4'596*	--	--
Goldpreis	5'625	7'890	16'000	17'700	38'500

*irreale Goldparität

16 1973–2013: Zunehmende „Machtfülle“ der SNB

Die SNB hat seit 1973 ein grösseres diskretionäres Ermessen für die Gestaltung der Geld- und Währungspolitik und damit eine grössere Wirkung auf den Gang der Wirtschaft erreicht als der Bundesrat. Die Geld- und Kreditpolitik ist die wirkmächtigste Politik im Arsenal der Bundespolitiken. Der Bundesrat vermag im Rahmen seiner ordentlichen Kompetenzen aufgrund der Gesetzgebung und der BV keine vergleichbaren Wirkungen zu erzeugen.

Bemerkenswert ist weiter, dass die Kompetenzausübung der SNB ohne eigentliche politische Kontrolle und auch ohne gerichtliche Kontrolle gehandhabt werden kann, weil die SNB im Wesentlichen das rechtsgeschäftliche Instrumentarium zur Anwendung bringt, das in Art. 9 Abs. 1 NBG verankert ist. Es geht dabei beispielsweise um den Kauf und Verkauf von Staatsanleihen und von Aktien. Die Frage ist nicht nur berechtigt, sondern sie muss geradezu gestellt werden, ob die SNB im Landesinteresse ihre Kompetenzen dehnen und vielleicht sogar überschreiten darf, ob mit anderen Worten der Zweck die Mittel heilige. Sie sei an den folgenden Beispiel illustriert:

- Die Aufgabe der Verteidigung der Goldparität im Jahr 1973 erfolgte ohne gesetzliche Grundlage. Sie erfolgte in Missachtung des Auftrags des damaligen NBG, das der SNB auftrug, den Franken auf der gesetzlichen Parität zu halten (Art. 22).
- Die „Rettung“ der UBS im Jahr 2008 erfolgte gestützt auf den Auftrag, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG), in Verbindung mit der Kompetenz, Kreditgeschäfte mit Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern abschliessen, sofern für die Darlehen ausreichende Sicherheiten geleistet werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. e NBG). Voraussetzung für diese Abstützung war, dass es sich mindestens vorwiegend um eine Liquiditätshilfe handelte. War dies der Fall? Stand nicht der Risikoaspekt im Vordergrund? Waren die Sicherheiten ausreichend?
- Sofern die SNB den Schweizer Franken langfristig an den Euro binden wollte, so wäre das durch die Aufgaben der SNB (Art. 5 NBG) nicht abgedeckt, weil man es mit einer Änderung der Währungsordnung zu tun hätte.
- Weiter dürfte die SNB – etwa mithilfe eines Staatsfonds, wie ihr dies von aussen schon nahegelegt worden ist – keine langfristigen strategischen Beteiligungen an privaten Unternehmen wie etwa BMW und Vodafone erwerben und halten. Solche Beteiligungen würden den Rahmen der zulässigen Geschäfte mit Finanzmarktteilnehmern (Art. 9 Abs. 1) und der zulässigen Beteiligungen und Mitgliedschaftsrechte (Art. 12 NBG) sprengen. Sie könnten nämlich einerseits zu Interessekonflikten führen und würden anderseits dem Grundentscheid unserer Wirtschaftsverfassung widersprechen, wonach

5. November 2013

sich der Staat prinzipiell nicht an privaten Unternehmen beteiligt, um auf den Geschäftsgang Einfluss zu nehmen und Einkünfte zu erzielen.

17 Anachronistische Struktur der SNB

Die SNB ist der wirkmächtigste Akteur der eidgenössischen Wirtschaftspolitik als einer der höchstrangigen Staatsaufgaben. Hierfür lässt ihre Legitimation zu wünschen übrig; sie steht erheblich hinter derjenigen des Bundesrates zurück. Das Direktorium der SNB wird nicht wie der Bundesrat von der Bundesversammlung gewählt, sondern in einem komplizierten Verfahren auf einer tieferen demokratischen Legitimationsebene ernannt.

Eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit staatlichem und privatem Aktionariat passt jedenfalls heute nicht mehr zum weitgefächerten Auftrag der SNB. Das Noteninstitut ist nicht mit einer privatwirtschaftlichen Bank oder mit einer öffentlich-rechtlichen Kantonalbank vergleichbar. Es geht nicht darum, gewinnorientierte Finanztransaktionen vorzunehmen. Die SNB führt mit ihren Transaktionen eine höchstrangige Staatsaufgabe aus.

Weiter ist es mit Sicherheit nicht mehr sachgerecht, dass Private über Aktienbeteiligungen Einfluss auf die SNB nehmen können. Dabei ist es nicht von Belang, dass dieser Einfluss minoritär ist. Jeder private Einfluss ist anachronistisch.

Die Wahlkompetenzen für das Direktorium der SNB als verantwortliches Organ für die erwähnte höchstrangige Staatsaufgabe sind unter Aspekten der demokratischen Legitimation nicht stufengerecht.

Es ist hier nicht der Ort, Vorschläge für eine Neustrukturierung der heutigen Organisation der SNB zu formulieren. Betont sei lediglich, dass auch im Falle einer Umstrukturierung die Unabhängigkeit der Nationalbankpolitik gewährleistet werden muss. Und angemerkt sei, dass die Nationalbank nicht die einzige Institution ist, die gegen die Politik abgeschottet werden muss. Dieses Gebot gilt namentlich auch für die gesamte Gerichtsbarkeit in einem demokratischen Rechtsstaat nach schweizerischem Zuschnitt. Es braucht für die Unabhängigkeit dort jedenfalls auch keine Aktiengesellschaften. Niemand hat bisher geltend gemacht, das Bundesgericht müsse zur Sicherstellung der Unabhängigkeit in eine (nicht gewinnstrebige) Aktiengesellschaft umgewandelt werden.

18 Fazit

Der Schweizer Franken war Ende des 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts aus rechtlicher Sicht viel internationaler als heute, indem die Schweiz im Rahmen der Lateinischen Münzunion staatsvertraglich in ein Währungssystem eingebunden war und ausländische Münzen in der Schweiz offizielle Zahlungsmittel waren.

Der Schweizer Franken ist vergleichsweise unerhört preisstabil und lässt US-Dollar sowie englisches Pfund weit hinter sich. Das bedeutet zugleich, dass die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) in der Schweiz ungleich besser gesichert ist als in den USA und im Vereinigten Königreich. Es gab viel weniger Umverteilung von den Gläubigern zu den Schuldern, vor allem auch zu den Staatsschuldern.

Die Architektin dieser Erfolgsgeschichte ist seit Jahrzehnten im Wesentlichen die SNB. Jean-Claude Trichet, der damalige Präsident der Europäischen Zentralbank, fand an der 100-Jahrfeier der SNB im Jahr 2007

5. November 2013

höchst anerkennende Worte, indem er ausführte: „Sie sind Weltmeister der Inflationsbekämpfung – und das seit Ihrer Gründung.“

Währungsrecht und faktische Währungsordnung klafften während Jahrzehnten auseinander. Insbesondere die Goldparität hatte spätestens seit 1973 keine praktische Bedeutung mehr, sondern war nur noch für die Bilanzierung des Goldbestandes der SNB brauchbar. Das Bemerkenswerte ist, dass an diesem Auseinanderklaffen von Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit kaum jemand Anstoss nahm und man sich mit der Beseitigung der Diskrepanz sehr viel Zeit liess. Der Grund lag wohl darin, dass das Ergebnis „stimmte“.

Die SNB ist die mächtigste Akteurin im Bereich der Politikgestaltung in der Schweiz. Zugleich hat sie die schwächste demokratische Legitimation. Ihre Organisation ist anachronistisch und bedarf der Anpassung an ihre „Machtfülle“. Insbesondere für die Beteiligung von Privaten an der SNB gibt es angesichts ihres hochpolitischen Aufgabenbereichs keine sachlichen Gründe mehr. Bei der Anpassung der Organisation ist die Unabhängigkeit der SNB von den politischen Behörden weiterhin zu gewährleisten.