



LUZERNER UNIVERSITÄTSREDEN NR. 26

Paul Richli

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

Harold James

Europa und Euro



Autoren

Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rektor der Universität Luzern

Prof. Dr. Harold James, Ph.D., Professor of History and International Affairs,
Princeton University (USA)

Impressum

Herausgeber:

Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rektor

Redaktion, Layout:

Markus Vogler, Daniel Jurt

ISBN 978-3-033-04467-8

März 2014

Inhalt

Paul Richli

Der Schweizer Franken und sein Wert – ein
juristischer Aufreger erster Güte 7

Harold James

Europa und Euro 23

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

Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rektor

Festvortrag zum «Dies Academicus» der Universität Luzern, 7. November 2013

1 Ziel

Meine 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 ungläublichen 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, Schil-

ling, Pfennig, Batzen, Kronen und Taler.¹ Man zählte mehr als 850 Münzsorten auf dem Gebiet der heutigen Schweiz.²

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 1848.³ 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.⁴ Hier von Interesse sind namentlich die folgenden Bestimmungen:

Art. 1

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

Art. 2

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

Art. 8

Niemand ist gehalten, andere Münzen anzunehmen, mit Ausnahme solcher Silbersorten, die in genauer Uebereinstimmung mit dem durch das gegenwärtige Gesetz aufgestellten Münzsystem geprägt und, nach vorheriger Untersuchung, von dem Bundesrathe 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.⁵ Das war aus rechtlicher Sicht nichts weniger als eine rechtlich autonome Internationalisierung des Schweizer Frankens.

¹ Siehe ERNST BALTENSBERGER, Der Schweizer Franken. Eine Erfolgsgeschichte. Die Währung der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2012, S. 49.

² 75 Jahre Schweizerische Nationalbank. Die Zeit von 1957 bis 1982, hrsg. vom Direktorium der Schweizerischen Nationalbank, Zürich 1981, S. 15.

³ Amtliche Sammlung (AS) I 1.

⁴ AS I 305.

⁵ Vgl. BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 302.

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.⁶

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.⁷ Dieser brachte die staatsvertragliche Internationalisierung des Schweizer Frankens. Die Schweiz konnte sich an diesem Vertragsabschluss 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.⁸

1920 kam es aufgrund erneuter Turbulenzen im Gefolge des ersten Weltkrieges zu einem Verbot der Einfuhr von Silbermünzen aus den Vertragsstaaten in die Schweiz,⁹ 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.¹⁰

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)

⁶ Vgl. BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 83.

⁷ AS VIII 825; BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 84 f.

⁸ Vgl. BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 85 f.

⁹ Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1920 betreffend Verbot der Einfuhr von Silbermünzen zu 5 Franken der lateinischen Münzunion, Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 36 619; BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 150.

¹⁰ Vgl. BALTENSBERGER (Fn. 1), S.150; zum Ganzen auch: 75 Jahre Schweizerische Nationalbank (Fn. 2), S. 16 ff. und 440.

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:¹¹

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:¹²

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 Münzsorten.*

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.¹³ 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.¹⁴

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

¹¹ AS I 1.

¹² AS I 1.

¹³ AS 5 400.

¹⁴ AS 12 443.

² *Der Bund 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.¹⁵ 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 1897.¹⁶

Der Bundesrat nahm im Jahre 1899 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.¹⁷ 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 Jahre 1901 im Bundesparlament.¹⁸

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

¹⁵ Vgl. zum Ganzen auch GERHARD SCHMID, *Rechtliche Ausgestaltung und politische Bedeutung der Stellung der Schweizerischen Nationalbank*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1981 I, S. 386 f.

¹⁶ *Bundesblatt (BBl)* 1897 II 27.

¹⁷ *BBl* 1899 II 194.

¹⁸ *75 Jahre Schweizerische Nationalbank (Fn. 2)*, S. 435.

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.¹⁹

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.

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.²⁰

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 am 27. September 1936. Damals veränderte der Bundesrat die Goldparität mit dem Bundesratsbeschluss betreffend Währungsmassnahmen in der Weise, dass der Schweizer Franken um 30 % abgewertet wurde. Zugleich hob er die Einlösungspflicht der Banknoten gegen Gold auf.²¹ 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.»²² 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.²³ Dieser zielte darauf ab, den Aufgabenkreis der SNB auszuweiten. Die Notenbank sollte neben den bisherigen Aufgaben neu die Aufgabe erhalten, im Interesse der

¹⁹ BBI 1904 IV 441; AS 22 47.

²⁰ AS 22 47.

²¹ AS 52 741.

²² BALTENSBERGER (Fn. 1), S.175 mit Nachweis der Quellen für diese Aussage.

²³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Revision von Artikel 39 der Bundesverfassung, BBI 1950 I 895 ff.

Kredit- und Währungspolitik tätig zu werden. Hinzu kamen noch Festlegungen betreffend Einlöschungspflicht für Banknoten sowie die Golddeckung. Die Bestimmungen hatten den folgenden Wortlaut:²⁴

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 Einlöschungspflicht 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 Einlöschungspflicht von Banknoten gegen Gold rückgängig gemacht werden könnte, eine Erwartung, die sich nicht erfüllte. Im Jahre 2000 wurde die Einlöschungspflicht juristisch dann endlich endgültig aufgehoben (siehe hinten Ziff. 12).

10 1973: Von der Metallbindung zu schwankenden Wechselkursen

Am 1. April 1971 setzte der Bundesrat gestützt auf das Bundesgesetz von 1970²⁵ über das Münzwesen die Goldparität des Frankens nach Rücksprache mit dem Direktorium der SNB mit dem Bundesratsbeschluss über die Festsetzung der Goldparität des Frankens fest.²⁶

Bereits am 9. Mai 1971 wertete der Bundesrat mit seinem Beschluss über die Festsetzung der Goldparität des Frankens die Schweizer Währung durch Paritätsänderung um rund 7 % auf, dies wiederum gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Münzgesetzes von 1970. Diese Parität blieb bis zur Aufhebung im Jahre 2000 (siehe hinten Ziff. 12) unverändert und lautete wie folgt:²⁷

²⁴ Bericht [Fn. 23], S. 913.

²⁵ AS 1971 360.

²⁶ AS 1971 367.

²⁷ AS 1971 465; PAUL RICHLI, Zur internationalen Verflechtung der Schweizerischen Währungsordnung, in: Die schweizerische Rechtsordnung in ihren internationalen Bezügen, hrsg. von Guido Jenny/Walter Kälin, Bern 1988, S. 345.

Art. 1

Der Franken entspricht $\frac{47}{216}$ (0,21759..) Gramm Feingold. Ein Kilogramm Feingold entspricht daher $4595 \frac{35}{47}$ Franken.

Eine völlig neue Dynamik kam am 15. August 1971 in die internationale Währungsordnung. Sie wurde ausgelöst durch die Aufhebung der Goldkonvertibilität, d.h. der Einlöschungspflicht 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 1972.²⁸

Bereits am 23. Januar 1973 gab die SNB aber im Einvernehmen mit dem Bundesrat durch Verzicht auf Deviseninterventionen den Wechselkurs frei und ging zu schwankenden Wechselkursen über.²⁹ Damit brach der Bundesrat im Grunde sein am 4. Dezember 1972 gegebenes Wort. Dieses Vorgehen ist allerdings – anders in sonstigen Fällen des staatlichen Handelns – durch den Zweck gerechtfertigt: Die Vorankündigung hätte der Spekulation Tür und Tor geöffnet. Zu beachten ist im Übrigen, 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:³⁰

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 ...

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.³¹ Die Notenbank sah sich veranlasst, den Schein der Goldparität wenigstens durch die Beibehaltung dieses Verhältnisses für die Bewertung des Goldbestandes beizubehalten.

²⁸ Botschaft des Bundesrates über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur, BBl 1972 II 1555.

²⁹ 75 Jahre Schweizerische Nationalbank (Fn. 2), S. 65.

³⁰ AS 1954 599.

³¹ Siehe LED SCHÜRMAN, Nationalbankgesetz und Ausführungserlasse, Kommentar und Textausgabe, Bern 1980, Art. 19 Rz. 5.

Die Freigabe des Wechselkurses durch die SNB zog in den Folgejahren erhebliche Aufwertungen des Schweizer Frankens nach sich. Es wurden 10 und mehr Prozente an Aufwertung erreicht.³² Derartige Ausschläge wären bei bewussten Paritätsänderungen durch den Bundesrat früher schwerlich vorstellbar gewesen. Es hätte zu viel politischen Widerstand gegeben.³³

Am 29. Mai 1992 trat die Schweiz einzelnen Institutionen von Bretton-Woods bei, nämlich dem Währungsfonds (IWF) und der Weltbank.³⁴ 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

Per 1. Mai 2000 wurde die Goldparität mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 2. Dezember 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG) aufgehoben.³⁵ Diese Aufhebung wurde möglich, weil die inzwischen erlassene neue Bundesverfassung von 1999³⁶ 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 16'500 Franken,³⁷ dies im Vergleich zur Goldparität von rund 4596 Franken gemäss Bundesratsbeschluss vom 9. Mai 1971 über die Festsetzung der Goldparität des Frankens.³⁸ Damit konnte und musste das Gold in der Bilanz der SNB entsprechend aufgewertet werden, was zu einem Aufwertungsgewinn von Milliarden führte. 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

³² BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 228 ff.; OSCAR KNAPP, Die schweizerische Wechselkurspolitik in der Zeit von 1968–1975, Analysen und Ausblick, Diss. St. Gallen, Samedan 1977, S. 153.

³³ Vgl. LEO SCHÜRMAN, Notenbankpolitik als Disziplin, in: Wirtschaft und Recht 1981, S. 112; RICHLI (Fn. 27), S. 345.

³⁴ Siehe Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods, AS 1992 2570.

³⁵ SR 941.10; AS 2000 1147; vgl. auch BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 253.

³⁶ Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts (SR) 101.

³⁷ Quelle: Goldpreisangaben in der Neuen Zürcher Zeitung.

³⁸ AS 1971 465.

gemäss der üblichen Gewinnverteilungsregel im Nationalbankgesetz von 1953 [Art. 27 Abs. 3 Bst. b)]³⁹ beschloss.

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)⁴⁰ 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 2003⁴¹ 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.⁴³ Damit gab sie die Währungsautonomie – mindestens bis auf Weiteres – faktisch auf.

So verständlich die Handlungsweise der SNB in der genannten Krisensituation auch ist, so muss doch festgehalten werden, dass eine dauernde Anbindung des Schweizer Francs

³⁹ AS 1954 599.

⁴⁰ SR 951.11.

⁴¹ Botschaft des Bundesrates über die Revision des Nationalbankgesetzes, BBl 2002, S. 6173.

⁴² Amtliches Bulletin des Ständerates 2003, S. 297 ff.; Amtliches Bulletin des Nationalrates 2003, S. 1270 ff.

⁴³ Vgl. BALTEBERGER [Fn. 1], S. 256 f.

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.⁴⁴

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:⁴⁵

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 Goldkonvertibilität 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 ausländischen Geldern (Kapitalanlagen).⁴⁶ Geradezu den Charakter von Vermögensvernichtung wies die Inflation und Deflation zwischen 1915 und 1922 auf. Sie schüttelte zunächst Gläubiger (Inflation) und hernach Schuldner (Deflation) in einem unerhörten Masse durch.

⁴⁴ BALTENBERGER (Fn. 1), S. 25.

⁴⁵ BALTENBERGER (Fn. 1), S. 146 ff. und 238.

⁴⁶ Siehe 75 Jahre Schweizerische Nationalbank (Fn. 2), S. 140 f.

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 ⁴⁷

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 Beseitigung 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.

Auseinanderklaffen von Goldparität und Goldpreis

Jahr	1971	1973	2000	2005	2013
Goldparität	4596	4596*	4596*	--	--
Goldpreis	5625	7890	16 000	17 700	38 500

*irreale Goldparität

16 1973–2013: Erheblicher «Machtzuwachs» der SNB

Mit der Freigabe der Wechselkurse im Jahre 1973 wurde der SNB gewissermassen über Nacht ein erheblicher «Machtzuwachs» zuteil. Sie konnte mit ihrer Geld- und Währungspolitik inskünftig das Preisniveau und die Wechselkursbildung beeinflussen.⁴⁸ Sie verfügt über ein grösseres diskretionäres Ermessen für die Gestaltung der Geld- und Währungspolitik und damit eine grössere Wirkung auf den Gang der Wirtschaft 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.

⁴⁷ BALTENSBERGER (Fn. 1), S. 173 ff. und 227 ff.

⁴⁸ Vgl. BALTENSBERGER (Fn. 2), S. 27, 225 und 254; SCHMID (Fn. 15), S. 388 ff.; PAUL RICHLI, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1983, S. 160 ff.

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 Beispielen 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 auftrag, 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 abzuschliessen, 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, wie der Bundesrat meinte?⁴⁹ 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.⁵⁰ 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 Interessenkonflikten führen und würden andererseits dem Grundentscheid unserer Wirtschaftsverfassung widersprechen, wonach sich der Staat prinzipiell nicht an privaten Unternehmen beteiligt, um auf den Geschäftsgang Einfluss zu nehmen und Einkünfte zu erzielen. Die SNB selber erklärt, dass sie bei der Aktienbewirtschaftung bestrebt sei, den Markt nicht zu beeinflussen und nicht strategisch zu investieren. Die Aktien würden passiv und regelgebunden bewirtschaftet.⁵¹

⁴⁹ Botschaft des Bundesrates zu einem Massnahmepaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems, BBl 2008 8988 f.

⁵⁰ Vgl. auch Botschaft des Bundesrates über die Revision des Nationalbankgesetzes, BBl 2002 6138 und 6202 f.

17 Anachronistische Struktur der SNB

Die SNB ist die wirkmächtigste Akteurin 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 öffentlichrechtlichen Kantonbank 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 der Judikative jedenfalls 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.

⁵¹ Geschäftsbericht 2012, S. 64.

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

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 höchst anerkennende Worte, indem er ausführte: «Sie sind Weltmeister der Inflationsbekämpfung – und das seit Ihrer Gründung.»⁵²

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 nahm⁵³ 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.

⁵² Zitiert nach FRANZ JAEGER, Einige Reflexionen zur SNB-Erfolgsgeschichte, in: Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen (HSG), hrsg. von der Rechtswissenschaftlichen Abteilung der Universität St. Gallen (HSG), Zürich/St. Gallen 2007, S. 263.

⁵³ Immerhin erklärte die SNB selber die Anpassung als eine Aufgabe der 80er Jahre (75 Jahre Nationalbank (Fn. 2), S. 162).

Europa und Euro

Prof. Dr. Harold James

Gastvortrag am 7. November 2013 an der Universität Luzern anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.

Wozu brauchen die Europäer Europa; und was für ein Europa brauchen sie? Die akute Gefahr eines explosionsartigen Auseinanderbrechens der Eurozone, und damit vielleicht auch der Europäischen Union, geht zurück. Doch vielleicht ist die Krise nur vertagt. Das Schicksal der so genannten Bankenunion ist ungewiss; die Verhandlungen sind von Spannungen überladen. Verwirrende Ergebnisse bei den jüngsten Wahlen in den Mitgliedsstaaten, die im nächsten Jahr bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und die Furcht vor einer europaweit vernetzten, populistischen antieuropäischen Bewegung, die sogar eine parlamentarische Mehrheit haben könnte, haben die Grundsatzdebatte über Sinn und Zweck der europäischen Integration wieder aufleben lassen. Insbesondere die grenzüberschreitende Migration – ein Kernelement der europäischen Integration – wird von der Bevölkerung zunehmend als Problem gesehen.

Ist die Integration Europas vor allem ein Antrieb für wirtschaftliche Dynamik? In dieser Hinsicht sind die Probleme, mit denen wir jetzt konfrontiert sind, nicht ganz neu. Die wirtschaftlichen Schwächen Europas waren schon vor der Euro-Krise klar erkennbar. Versetzen wir uns in die Zeit vor fünf Jahren zurück. Was wusste man damals? Das langfristige Wachstum war schwach, die Prognosen düster. Nach Schätzungen Robert Fogels von 2007 (also vor der Krise) sollte das BIP in den 15 Ländern der alten EU 2000–2040 um 1,2 Prozent wachsen: das war besser als Japan (1,1) aber niedriger als die USA (3,8) oder Indien (7,1) und natürlich China (8,4 Prozent). Immerhin gab es das Lissaboner Programm, das Europa mit Hilfe von Technologie und Innovation zum wettbewerbsfähigsten Gebiet der Welt machen sollte.¹

Die wirtschaftlichen Schwächen vor der Krise fielen in den einzelnen Ländern unterschiedlich aus. Spanien erlebte zwar einen gewaltigen Boom, aber der stand auf zwei wa-

¹ Robert Fogel, *Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations*, NBER WP 13184, 2007.

ckeligen Säulen; das waren erstens der zum Teil spekulative Immobilienbau und zweitens die Spendierfreude der Regionalregierungen. Griechenland, ganz im Rausch der Olympischen Spiele, hatte nun zwar eine nagelneue Infrastruktur, es wurde aber durch den rasanten Anstieg der Löhne und Kosten zunehmend wettbewerbsunfähig. Deutschland litt lange unter der fiskalischen Last der deutschen Einheit, aber auch seine veraltete Industriestruktur und seine Abhängigkeit von den Sparten der klassischen Industriellen Revolution belastete die Wirtschaft: Deutschland wurde oft sogar als «kranker Mann Europas» dargestellt.² Italien verharrte zwei Jahrzehnte lang in Stagnation pur.

Man sieht die Probleme vielleicht am besten in einem kleineren Massstab, an einem konkreten Beispiel. Sehen Sie sich den Gebäudekomplex in Valencia an, den der Stararchitekt Santiago Calatrava entworfen hat. Ursprünglich war dort auch ein grosser Fernsehturm geplant, weil bedeutende Städte wie Berlin und London einen solchen Turm hatten. Dann fiel der Regierung ein, dass der Gebäudekomplex erstens in der Einflugschneise des Flughafens lag, und dass zweitens ein Fernsehturm im Alter der Satellitenkommunikation eigentlich überflüssig war. Also plante man stattdessen ein Opernhaus. Es sollte 300 Mio. Euro kosten; am Ende war die Summe drei Mal so hoch. Calatrava selbst hat für seine Arbeit angeblich 94 Mio. Euro bekommen. Dass man in dem Gebäude von vielen Plätzen aus die Bühne nicht sehen konnte, war nur deshalb kein grosses Manko, weil dort ohnehin fast keine Vorstellungen stattfanden.

Ein Teil der langfristigen Schwäche – und auch ein Grund, warum einige Staaten (vor allem Deutschland) große Auslandsinvestitionen tätigen und entsprechend hohe Zahlungsbilanzüberschüsse ausweisen, – liegt in der demographischen Entwicklung. Man kann die niedrige Geburtsrate auch als Ausdruck eines allgemeinen Pessimismus umdeuten – warum sollte man, wenn die Lage so schlecht und die Aussichten so düster sind, noch Kinder in die Welt setzen?

Zu diesen langfristigen Problemen gesellten sich die aktuellen Probleme der Währungsunion. Letztere wurden erst nach 2008 klar – und sie waren Aspekte einer grösseren Problematik, die der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staaten, die in Krisenzeiten regelmässig komplizierter und widersprüchlicher wird. Der Euro war ursprünglich nicht als politisches Programm gedacht, durch das der europäische Frieden permanent gesichert werden sollte. Mitte der 80er Jahre hatten die wirtschaftlichen Grossmächte – USA, Japan – zunächst über eine Rückkehr zu einem stabileren Währungs- und Wechselkurssystem diskutiert. Die Initiative misslang auf der globalen Ebene, aber der verantwortliche französische Finanzminister Edouard Balladur brachte dann auf europäischer Ebene eine radikalere Version des Vorschlags ein, die 1989 zum Delors-Bericht und schliesslich zum Vertrag von Maastricht führte.³

² Hans Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?* Düsseldorf: Econ Verlag, 2003.

³ Ausführlich in Harold James, *Making the European Monetary Union*, Cambridge Mass. 2012: Harvard University Press.

Die zwei wichtigsten Konstruktionsfehler des Euro wurden – erstaunlicherweise – schon zu dieser Zeit, also in den späten 80er Jahren, intensiv diskutiert. Eine Währungsunion braucht auch einen fiskalischen Rahmen. Man kann erstens nicht erwarten, dass der Markt allein die Staatsausgaben diszipliniert. Im Gegenteil: wir wissen, dass die Märkte launisch sind, dass sie die Risiken lange unterschätzen und dann – in einem «Sudden Stop» – plötzlich überschätzen. Aber der fiskalische Rahmen muss auch flexibel genug sein, um eine Reaktion auf unerwartete Ereignisse und Schocks zu erlauben: die ursprünglichen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags waren zu harsch und wurden leicht als arbiträr oder sogar, wie es Romano Prodi formuliert hat, als «idiotisch» abgetan.

Zweitens: ein einheitlicher Kapitalmarkt mit einer gemeinsamen Währung, wo auch grosse grenzüberschreitende Finanzinstitute entstehen mussten, braucht auch eine einheitliche Bankenaufsicht. Diese Meinung wurde sehr entschieden in den Diskussionen der Notenbankgouverneure vertreten, die die Statuten der Europäischen Zentralbank im Maastrichter Vertrag vorbereiten sollten. In der Rohfassung des Vertrags stand dann auch ein Artikel (25), der diese Aufgabe präziserte. Es gab aber grossen Widerstand – zum Teil von den Finanzministerien, die nationalen Aufsichtsbehörden vorstanden, zum Teil auch von der Notenbank mit dem ausgeprägtesten Sinn für die theoretische und philosophische Bedeutung einer Geldbehörde: der Deutschen Bundesbank. Sie sah in der Finanzaufsicht eine mögliche strukturelle Gefahr für die primäre Aufgabe der Notenbank: eine Verpflichtung, in Not geratene Banken zu unterstützen, konnte mit der primären Aufgabe kollidieren, die Preisstabilität zu sichern. Eine Bankenaufsicht würde zudem Moral Hazard mit sich bringen: die Banken würden in Versuchung geraten, immer höhere Risiken einzugehen – in dem Bewusstsein, dass die Notenbank sie am Ende schon aus der Gefahr retten würde.

Diese Schwachstellen der Währungsunion wurden lange nur in Teilen der akademischen Literatur wirklich behandelt. Die Politiker dagegen gaben sich zuversichtlich, zum Teil aus Naivität, zum Teil aus Zweckoptimismus. Diese Schwächen jetzt zu beheben ist eine gewaltige Aufgabe, vor allem weil das Bankensystem derart aufgebläht und labil ist, dass eine Bereinigung sehr wahrscheinlich hohe Kosten nach sich zieht. Wenn diese Kosten vom Staat übernommen werden, belasten sie die fiskalische Zukunft; wenn sie von den Bankkunden durch Bailins bezahlt werden müssen, werden die Gläubiger nervös; wenn sie überhaupt nicht bezahlt werden, dann erkennen die Finanzmärkte die Parallelen zu den Zombiebanken der jüngsten japanischen Geschichte.

Die vielen vergleichenden Hinweise auf die Geschichte der Vereinigten Staaten sind hier nicht gerade ermutigend.⁴ Es ist richtig, dass Alexander Hamilton 1790 als Treasury Secretary die Schulden der einzelnen Staaten aus dem Unabhängigkeitskrieg föderalisiert hat: aber das Unternehmen schloss weitere Wellen von staatlichen Bankrotts (in den

⁴ Zum Beispiel: Thomas Sargent, «United States Then, Europe Now,» Nobel Preisrede 2011: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2011/sargent-lecture.html

1840er Jahren] nicht aus; schlimmer noch: die Art und Weise, wie die neue Bundesschuld abbezahlt werden sollte – nämlich durch einen Aussenzoll, der die Südstaaten wesentlich schwerer belastete als die industriellen Nordstaaten –, belastete die Beziehungen zwischen Norden und Süden dauerhaft und war damit auch eine Ursache des späteren Bürgerkriegs. Diese Spannungen überdauerten sogar den Bürgerkrieg und sind noch heute eine Ursache für die anhaltenden Auseinandersetzungen um den Haushalt. Auch in Amerika ist die Koordination zwischen Geldpolitik und Fiskalpolitik in Folge der Grossen Rezession so problematisch geworden, dass der Kongress schon seit vier Jahren unfähig ist, den Haushalt zu beschliessen.

Im Verlauf der Finanzkrise sind aber Strukturprobleme nicht nur der gemeinsamen Währung, sondern auch des gesamten europäischen Integrationsprozesses zum Vorschein gekommen. Vor allem hat sich der lang gehegte Glaube, wonach Krisen zu einer Vertiefung der Integration führen, als Irrtum erwiesen. Jean Monnet liebte es darzulegen, wie sich Europa nur durch Krisen weiter- und fortentwickeln könne: die Krise war Bestandteil der europäischen Geschichte, und zugleich auch Bestandteil der Lösung der geschichtlichen Probleme.⁵

Warum haben sich die europäischen Führungsinstanzen derart entscheidungsschwach gezeigt? Europa ist und wollte nie eine konventionelle Grossmacht sein; es wollte nie eine Supermacht werden, um die Sowjetunion oder die Vereinigten Staaten zu ersetzen und womöglich auch deren Schwächen und Probleme zu wiederholen. Die Vordenker sahen Europa als postmodernes Konstrukt, als Verkörperung von *soft power*, von weicher Macht.⁶

Europa ist eigentlich ein Ort, wo Regulierung koordiniert werden kann und soll. Das hat sich zuerst im Bereich der Handelspolitik – der ursprüngliche Zweck der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – erwiesen. Der nächste bedeutende Schritt war die Einführung der Europäischen Einheitsakte 1985, die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Standards. Zuletzt lagen die grössten Errungenschaften des europäischen Projektes in der Durchsetzung einer liberalen Wettbewerbsordnung. Ordnungspolitik sollte das Betätigungsfeld des europäischen Gedankens sein.

In einer Krise wird aber eine schnelle und vor allem steuerpolitische Reaktion erwartet. Nun hat die EU selbst nur geringe fiskalische Befugnisse, und die sind eigentlich auf den Agrarbereich konzentriert. Nur die Nationalstaaten können die gewaltigen Steuersummen aufbringen, die notwendig sind, um marode Banken wieder auf die Beine zu bringen.

Von den Nationalstaaten sind allerdings nur einige wirklich handlungsfähig: es sind vor allem die Gläubigerstaaten. Die Schuldnerstaaten befinden sich in einer Zwangslage, wo al-

⁵ Jean Monnet (transl. Richard Mayne), *Memoirs*, London: Collins, 1978, S. 371.

⁶ Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York: Atlantic Monthly Press, 2003.

le Alternativen schlecht aussehen. Auf längere Sicht ist eindeutig eine fiskalische Konsolidierung gefragt und notwendig: die Grenzen der Kreditwürdigkeit sind schon erreicht, wo die Kosten der Verschuldung rasant ansteigen und andere Ausgaben – darunter Investitionen in Infrastruktur und Bildung, also Investitionen für die Zukunft - unmöglich machen. Die Sanierung mitten in der Krise vermehrt kurzfristig die wirtschaftlichen Schäden, die schon entstanden sind; und die hohe Jugendarbeitslosigkeit erhöht die Gefahr langfristiger Schäden, da eine ganze Generation von der Erfahrung der Arbeit ausgeschlossen wird. Wir wissen aus historischer Erfahrung, dass Jugendarbeitslosigkeit in der Regel das ganze Erwerbsleben beeinträchtigt, weil sie geringere Qualifikationen und niedrigere Einkünfte zur Folge hat.

Tatsächlich sehen die Europäer von heute für die Zukunft lediglich eine anhaltende Rezession und eine zermürbende Sparpolitik. Europa bedeutet nicht Hoffnung, sondern ständig neue Opfer: für die Nordeuropäer große Transferleistungen an die ökonomisch schwächeren Länder Südeuropas, für die Südeuropäer die Tilgung extrem belastender – und möglicherweise nicht zu bewältigender – Schuldenstände.

Als Folge wenden sich vor allem in vielen Schuldnerstaaten die Bürger von der Politik ab. Bei fast allen Wahlen in Europa – ausser in Deutschland und Österreich – wurden zuletzt die Regierungsparteien abgesetzt. Oft aber war ein einfacher Austausch der Regierungspartei nicht genug: es wuchs die Erkenntnis, das nicht nur einzelne Parteien, sondern ein ganzes politisches System versagt haben.

Wir erleben derzeit eine Nationalisierung der Politik. Wichtige Entscheidungen laufen nicht über die europäischen Institutionen in Brüssel, sondern über die nationalen Regierungen. Dabei steht Deutschland im Mittelpunkt. Je nach Blickwinkel wird Berlin als Problem, als Lösung oder als Schreckgespenst betrachtet. Das hat dem europäischen Gedanken enorm geschadet.

Bis 1990 gab es in der EU vier Staaten, die alle ähnlich groß und wirtschaftlich ähnlich stark waren: Großbritannien, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik. Nach 1990 hat sich das natürlich geändert, aber wie groß der Abstand zwischen den Wirtschaftspotentialen der verschiedenen Nationalstaaten geworden ist, ist erst durch die Krise richtig zum Vorschein gekommen. Grossbritannien hat sich immer mehr zurückgezogen; Italien hat es nicht geschafft, nach dem Kollaps der christdemokratischen Regierungspartei der Nachkriegszeit ein tragfähiges neues System aufzubauen. Also wurde die europäische Politik wieder bilateral von Deutschland und Frankreich gestaltet. Nun ist auch diese Beziehung in die Krise geraten – als Folge der wirtschaftlichen Schwäche Frankreichs und der evidenten Unmöglichkeit, tiefgreifende Reformen durchzuführen.

Die Europäer tun sich momentan schwer, das Projekt, an dem sie während der letzten sechs Jahrzehnte gearbeitet haben, positiv zu beschreiben. Einer lange gängigen Interpretation zufolge sorgt die Integration dafür, dass es den Leuten besser geht. Die Einheit

soll eine Grundlage für Wohlstand sein. Schon der Binnenmarkt wurde anfangs mit dem Hinweis auf die Vorteile verteidigt, die der vermehrte Handel bringen würden. Die Argumente für die Integration des Kapitalmarktes und für die gemeinsame Währung lauteten ähnlich.

All dies erinnert an jene schlagkräftigen Argumente, die im 19. Jahrhundert im Hinblick auf die nationale Integration und Einigung vorgebracht wurden. Insbesondere die beiden Länder, deren Probleme einen Großteil der europäischen Integration des 20. Jahrhunderts vorantrieben – Deutschland und Italien – zeichneten sich durch starke kulturelle und politische Vielfalt aus. In beiden Ländern war der romantische Nationalismus des frühen 19. Jahrhunderts nach den gescheiterten Revolutionen von 1848 einem nüchternen wirtschaftlichen Kalkül gewichen.

Der einflussreiche deutsche Journalist Ludwig von Rochau, von dem der Begriff *Realpolitik* stammt, beschrieb die neue deutsche Stimmung am Vorabend des letzten Bismarck'schen Einigungskrieges wie folgt: Die deutsche Einheit war keine Herzensangelegenheit, sondern eine banale «Geschäftssache, bei welcher niemand einbüßen, jeder mann hingegen so viel wie irgend möglich für sich herauschlagen will.»⁷

Die Italiener teilten nach der Enttäuschung von 1848 diese Ansicht. Der Patriotismus, so dachten sie, könnte ihnen Geschäftschancen eröffnen. So erklärte der große liberale Staatsmann Bettino Ricasoli aus Florenz, dass die Toskana allein finanziell einfach nicht lebensfähig sei.

Dieser Wirtschaftsnationalismus brachte in Deutschland und Italien für kurze Zeit Interessenkoalitionen hervor, die die nationalen Einigungsbestrebungen unter Bismarck und Cavour unterstützten. Doch die Glaubwürdigkeit des nationalen Projekts schien zu zerbrechen, als das Wachstum ins Stocken geriet. In der Folge entstanden Bewegungen, die für eine aggressive, konfrontative und gewaltsame Durchsetzung ihrer kulturellen Identität eintraten.

Der unglücklich gescheiterte EU-Politiker und Ministerpräsident Italiens, Mario Monti, stand heute in der Tradition dieser Patrioten aus dem 19. Jahrhundert, die mit dem Hinweis auf ihre wirtschaftliche Notwendigkeit für die nationalen Einheit eintraten. Nur dass es heute die europäische Einheit ist, deren wirtschaftliche Notwendigkeit beschworen wird. Das ist keine idealistische Vision von Europa; hier geht es schlicht darum, wie die Italiener von der Europäisierung profitieren können. Und wie ihr Vorläufer im 19. Jahrhundert ist diese Vision anfällig für radikale Gegenreaktionen, insbesondere wenn sie nur Schmerz und Leid zu bringen scheint.

⁷ Ludwig August von Rochau, Grundsätze der Realpolitik II, Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1869, S. 26–27.

Eine Variante des Wirtschaftsarguments für die europäische Einheit ist die Behauptung, dass eine verstärkte Integration es einfacher mache, Schulden zu finanzieren, weil sie für niedrigere Zinsen Sorge. Eine Verringerung ihrer Kreditkosten war in den 1990er Jahren für die südeuropäischen Länder ein starkes Motiv für den Beitritt zur Währungsunion. Doch die Kosten des Beitritts in ein ausfallfreies Umfeld sind hoch.

An dieser Stelle ist eine weitere historische Parallele hilfreich. Frankreich zwang während des *ancien régime* seinen Gläubigern wiederholt ausfallnahe Bedingungen auf, indem es die Zinsen senkte und die Laufzeiten erhöhte. In den 1780er Jahren bildete sich ein neuer Konsens gegen solche Maßnahmen heraus. Doch löste die Unmöglichkeit, an Geld zu kommen, dann die Französische Revolution aus, bei der die Revolutionäre der wohlhabenden Elite enteignungsgleiche Steuern und Abgaben abforderten.⁸

Doch welche Alternativen gibt es zu einer Vorstellung, die die europäische Integration lediglich als Weg zu mehr Vermögen und Wohlstand sieht? Eine häufig gebrauchte Metapher in diesem Zusammenhang ist die Ehe. Als z.B. Ende der 1980er Jahre der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, ein mögliches Europa der zwei Geschwindigkeiten ins Gespräch brachte, sprach er davon, dass ein oder zwei Länder möglicherweise «eine andere Form von Ehevertrag» bräuchten.

Die Analogie der Ehe wurde ursprünglich verwendet, um zu signalisieren, dass die europäische Beziehung eine exklusive Beziehung sei. Die Europäer hätten eine einzigartige Verbindung, in die sich niemand – insbesondere nicht die USA – einmischen sollte. Dominique Strauss-Kahn, damals französischer Finanzminister, formulierte es 1997 so: «Leute, die verheiratet sind, wollen im Schlafzimmer niemand anderen dabei haben.»

Doch kann die Ehe eine schwierige Institution sein (wie Strauss-Kahn vielleicht besser weiß als die meisten). Der britische Wirtschaftsjournalist Martin Wolf betrachtet Europa als Ehe, die nur noch durch die drohenden immensen Kosten einer Scheidung zusammengehalten wird. Andere betrachten die EU als Scheinehe.

Das traditionelle Ehegelöbnis umfasst eine Verpflichtung, die die Partner unter allen Umständen aneinander bindet: «in guten wie in schlechten Tagen, in Gesundheit und in Krankheit». Selbst wenn die Ehe nicht dazu führt, dass es den Partnern besser geht, müssen sie trotzdem daran festhalten. Nachbarn mit streitbarer oder gewalttätiger Vergangenheit sind daher nicht immer gut beraten, eine Aussöhnung durch Eheschließung herbeizuführen.

Das Problem ist, dass den Europäern nicht bewusst war, was eine Ehe wirklich bedeutet und was für eine Eheschließung sprach. Bezaubert vom Versprechen materiellen Wohl-

⁸ Thomas Sargent und François Velde, «Macroeconomic Features of the French Revolution,» *Journal of Political Economy*, 103/3, June 1995, 474–518.

stands und Sicherheit, hegten sie überzogene Erwartungen eines romantischen Eheglücks.

Die Analogie einer unglücklichen Ehe für Europas aktuelle Malaise ist deprimierend, aber hilfreich. Zumindest macht sie den Europäern bewusst, dass sie nicht nur aus materiellen Gründen aneinander gebunden sind. Doch bis sie diese Lektion gelernt haben, muss sich Europa auf weitere Rückschläge und Gegenbewegungen gefasst machen – was bedeutet, dass es nach wie vor die grundlegende Frage beantworten muss: Warum die Sache gemeinsam durchstehen, insbesondere in einer Zeit, in der sich immer mehr Europäerinnen und Europäer gegen die Ehe entscheiden?

Es darf nicht ein Europa entstehen und sein, das einfach auf der Vergemeinschaftung und der Umverteilung von materiellen Werten beruht. Es wäre besser, wenn man die immateriellen Werte als Herz der europäischen Vision betrachtete und pflegte. Was sind das für Werte? Es handelt sich zum grossen Teil um klassische liberale Werte, eine STAR Allianz:

- Stabilität
- Transparenz
- Allgemeingültigkeit
- Rechtmässigkeit

Nur auf einer solchen Basis kann in einem allmählichen Prozess eine wahre europäische Gemeinsamkeit – man könnte sagen – Gemeinschaft entstehen. Die Krise ist auch eine Chance und eine Herausforderung für die Europäer: es ist noch nicht klar, ob sie die Chance wirklich begriffen haben.

Universitätsreden

-
- | | | |
|----|---|---|
| 1 | Walter Kirchschräger | Pluralität und inkulturierte Kreativität.
Biblische Parameter zur Struktur von Kirche
<i>[Rektoratsrede, 7. November 1997]</i> |
| 2 | Helmut Hoving | Göttliche und menschliche Personen. Die Diskussion um
den Menschen als Herausforderung für die Dogmatik
<i>[Antrittsvorlesung, 30. Oktober 1997]</i> |
| 3 | Rudolf Zihlmann | Zur Wiederentdeckung des Leibes.
Vom Zen-Buddhismus zu neueren westlichen Erkenntnissen
<i>[Gastvorlesung, 12. November 1997]</i> |
| 4 | Clemens Thoma | Das Einrenken des Ausgerenkten. Beurteilung der
jüdisch-christlichen Dialog-Geschichte seit dem Ende des
zweiten Weltkrieges
<i>[Abschiedsvorlesung, 18. Juni 1998]</i> |
| 5 | Walbert Bühlmann | Visionen für die Kirche im pluralistischen Jahrtausend
<i>[Festvortrag an der Thomas-Akademie, 21. Januar 1999]</i> |
| 6 | Charles Kleiber | L'Université de Lucerne, quel avenir?
<i>[Vortrag Generalversammlung Universitätsverein Luzern,
25. März 1999]</i> |
| 7 | Helga Kohler-Spiegel | «Wenn ich könnte, gäbe ich jedem Kind einen
Leuchtglobus...»
<i>[Abschiedsvorlesung, 9. Mai 1999]</i> |
| 8 | Rolf Dubs | Universitätsstudium – Anforderungen aus der Sicht der
Lehr- und Lernforschung
<i>[Festvortrag vom Dies Academicus, 10. November 1999]</i> |
| 9 | Kaspar Villiger | 400 Jahre Höhere Bildung in Luzern – Bildung an der
Schwelle des 21. Jahrhunderts
<i>[Dokumentation der 400-Jahr-Feier, 5. April 2000]</i> |
| 10 | Enno Rudolph
Gabriel Motzkin
Beat Sitter-Liver
Uwe Justus Wenzel | Menschen züchten? Nach der Sloterdijk-Debatte:
Humanismus in der Krise
<i>[Podiumsgespräch, 13. Januar 2000]</i> |
-

11	Kurt Seelmann	Thomas von Aquin am Schnittpunkt von Recht und Theologie <i>(Festvortrag an der Thomas-Akademie, 20. Januar 2000)</i>
12	Paul Richli	Das Luzerner Universitätsgesetz im Fokus der Rechtswissenschaft <i>(Dokumentation, 26. Oktober 2000)</i>
13	Andreas Graeser	Nachgedanken zum Begriff der Verantwortung <i>(Festvortrag zum fünfzehnjährigen Bestehen des Philosophischen Seminars, 7. November 2000)</i>
14	Johann Baptist Metz	Das Christentum im Pluralismus der Religionen und Kulturen <i>(Festvortrag an der Thomas-Akademie, 25. Januar 2001)</i>
15	Paul Richli	Eröffnungsfeier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät <i>(Ansprachen, 22. Oktober 2001)</i>
16	Helen Christen	Fallstrick oder Glücksfall? Der deutsch-schweizerische Sprachformengebrauch in Diskussion <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 5. November 2003)</i>
	Hubertus Halbfas	Traditionsabbruch. Zum Paradigmenwechsel im Christentum <i>(Festvortrag zur Thomas-Akademie, 22. Januar 2004)</i>
17	Gabriela Pfyffer von Altshofen	Infektionskrankheiten. Schreck von gestern – Angst vor morgen? <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 3. November 2005)</i>
	Florian Schuller	Vom Nach-denken und vom Vor-denken. Oder: Wo sich gangbare Wege zeigen in der Krise christlicher Existenz <i>(Festvortrag zur Thomas-Akademie, 19. Januar 2006)</i>
18	Rudolf Stichweh	Die zwei Kulturen? Gegenwärtige Beziehungen von Natur- und Humanwissenschaften <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 9. November 2006)</i>
	Felix Bommer	Hirnforschung und Schuldstrafrecht <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 24. Oktober 2007)</i>

19	Rudolf Stichweh	Universität nach Bologna. Zur sozialen Form der Massenuniversität <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 29. Oktober 2008)</i>
	Rudolf Stichweh	Universität in der Weltgesellschaft <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 1. Oktober 2009)</i>
20	Paul Richli	Die Universität als rechtlicher Raum <i>(Akademische Rede am Dies Academicus, 4. November 2010)</i>
21	Monika Jakobs	Wissenschaft und Gender <i>(Akademische Rede am Dies Academicus, 2. November 2011)</i>
	Dick Marty	Zehn Jahre Rechtswissenschaftliche Fakultät Luzern <i>(Festvortrag zur Jubiläumsfeier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern, 11. November 2011)</i>
22	Harold James	Internationale Ordnung nach der Finanzkrise <i>(Gastvortrag auf Einladung des Ökonomischen Seminars und des Historischen Seminars der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, 22. November 2011)</i>
23	Walter Kirchschräger	«Die Kirchen Gottes (die in Judäa sind) in Christus Jesus.» [1 Thess 2,14] <i>(Abschiedsvorlesung vom 23. Mai 2012)</i>
24	Aram Mattioli	Die Native Americans und der Memory-Boom in den USA <i>(Festvortrag zum Dies Academicus, 8. November 2012)</i>
25	Fritz Zurbrügg	Fiskal- und Geldpolitik im Spannungsfeld stabilitätsorientierter Wirtschaftspolitik <i>(Vortrag auf Einladung der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, 21. November 2012)</i>

