

Prof. Jean-François Aubert
Prof. Ricardo Jagmetti
Prof. Jörg-Paul Müller
Prof. Thomas Fleiner

An
den Chef des Rechtsdienstes
des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes
Herrn Fürsprecher Bernhard Müller
EFZD

3003 B e r n

Uebereinstimmende Ergebnisse der Gutachter zur
Frage der Verfassungsmässigkeit der Mindestreserven und der
Emissionskontrolle

Auf Grund von Besprechungen vom 16.9., 27.10. und 26.11.
1975 haben wir uns auf folgende Ergebnisse geeinigt:

1. Grundsatzfragen

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass der Gesetzgebung
über die Mindestreserven und Emissionskontrolle beruht nicht auf
Art.31quater, sondern auf Art.39 der Bundesverfassung. Art.31
der Bundesverfassung schränkt die Kompetenz des Bundes ein. Der
Bund ist an den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität und der
Verhältnismässigkeit gebunden. Ergeben sich auf Grund von Mass-
nahmen der Nationalbank Wettbewerbsverzerrungen, ist der Bund
befugt, im Rahmen von BV 4, zum Ausgleich dieser Wettbewerbs-
verzerrungen vom Prinzip der Globalsteuerung abzuweichen. Seine
Befugnis beschränkt sich aber auf die Wiederherstellung der Wett-
bewerbsneutralität. Die negative Abstimmung über den Konjunktur-
artikel hat keine rechtliche Auswirkung auf die Interpretation
von Art.39 BV; damit sind aber politische Einwände gegen eine

derartige Lösung aus Gründen der Abstimmung nicht ausgeschlossen.

2. Mindestreserven

2.1. Allgemeine Befugnisse der Nationalbank

Die Mindestreservenvorschrift auf dem Zuwachs der Einlagen gemäss Art.16 d ist zulässig. Bei der Mindestreservenvorschrift auf dem Bestand der Einlagen ist zu beachten, dass dadurch bestehende Vermögen berührt werden. Aus diesem Grunde sollte diese Vorschrift nur subsidiär und verhältnismässig angewandt werden. In diesem Rahmen ist sie aber zulässig. Grundsätzlich ist auch die Mindestreservenvorschrift gemäss Art.16 f auf dem Zuwachs der Ausleihungen zulässig. Diese Kompetenz der Nationalbank kommt aber faktisch der Kreditbeschränkung sehr nahe und muss deshalb ebenfalls subsidiär und unter Beachtung des Prinzips der Verhältnismässigkeit angewandt werden.

2.2. Abweichungen vom Prinzip der Globalsteuerung

Die Gesetzesvorlage sieht eine ganze Reihe von Abweichungen vom Prinzip der Globalsteuerung im Einzelfall oder generell vor. Sind diese zulässig? Sie sind grundsätzlich zulässig, wenn sie dazu dienen, solche Wettbewerbsverzerrungen zu beheben, die sich durch die Anwendung der Mindestreserven ergeben.

Art.16 a Abs.3 ist zulässig, wenn es sich lediglich um Ausnahmen handelt, die aus verwaltungstechnischen Gründen getroffen werden müssen, etwa bei ganz kleinen Banken, bei denen ohnehin kein Problem der Währungsgefährdung besteht. Andernfalls müssten die Kriterien im Gesetz aufgeführt und noch einmal begutachtet werden.

Art.16 d Abs.4 bzw. Art.16 f Abs.6 halten wir in dieser allgemeinen Formulierung für unzulässig. Wenn es darum geht, Härten auszuschliessen, kann das Problem im Rahmen der allgemeinen Härteklausel Art.16 g Abs.3 gelöst werden. Dies setzt allerdings voraus, dass der Nationalbank nicht nur die Befugnis erteilt wird, im Einzelfall, sondern auch generelle Ausnahmen vorzusehen.

Art.16 f Abs.7 muss präzisiert werden. Es muss klar zum Ausdruck kommen, dass nur solche Wirtschaftsregionen ausgenommen werden können, die durch die Konjunkturmassnahmen besonders hart getroffen werden. Auch Infrastrukturvorhaben können nicht generell ausgenommen werden. Es muss sich um Vorhaben handeln, die dringlich sind und deren Verhinderung durch die Konjunkturmassnahmen die Verwirklichung öffentlicher Aufgaben besonders hart treffen würde. Der Bund ist nur befugt, Ausnahmen von der Globalsteuerung vorzunehmen, wenn diese im Rahmen von BV 4 bestimmten Gruppen besondere Opfer auferlegt.

Die Härteklausel von Art.16 g erachten wir als zulässig. Wir schlagen überdies die Streichung "im Einzelfall" vor, um für Bankengruppen, die besonders hart getroffen werden, generelle Ausnahmeregelungen zu ermöglichen. Die Härteklausel ist aber, wie bereits mehrfach erwähnt, nur im Rahmen von Art.4 BV anwendbar. Sie ermöglicht, Ungleiches ungleich anzuwenden.

Die ungleiche Behandlung der Gläubiger mit Wohnsitz im Ausland gemäss Art.16 e erachten wir als zulässig.

3. Emissionskontrolle

Die Emissionskontrolle ist zulässig, wenn sie zum Ziele hat, die Mindestreservenpolitik der Nationalbank zu stützen und Umgehungen zu verhindern. Zulässig ist insbesondere die Kompetenz des Bundesrates, im Einvernehmen mit der National-

bank gemäss Art.16 i Abs.1 die Emissionskontrolle einzuführen. Ebenso zulässig ist die Festlegung des Umfanges der Emissionen.

Zulässig ist die Befugnis einer von der Nationalbank unabhängigen Kommission, über die einzelnen Emissionsgesuche zu entscheiden, sofern gegen den Entscheid der Kommission die Verwaltungsrechtsbeschwerde ans Bundesgericht möglich ist.

4. Entscheidungskompetenz der Nationalbank

Wir erachten die Entscheidungskompetenz der Nationalbank als verfassungsmässig, umsomehr als die Notenbank ausdrücklich als Institut in der Verfassung vorgesehen ist. Der Gesetzgeber kann ihr gewisse Befugnisse übertragen. Allein, er muss die Entscheidungsfreiheit der Nationalbank noch stärker als bei der Delegation an den Bundesrat beschränken. Genau gleich wie er dies bei der Festlegung der Sätze für die Mindestreserven in Art.16 d tut, muss er Kriterien für die Ausnahmen vorsehen oder wenigstens dem Bundesrat die Befugnis übertragen, auf dem Verordnungsweg der Nationalbank die entsprechenden Kriterien mitzugeben.

2035 Corcelles, den 3. Dezember 1975

J. F. Aubert

(Jean-François Aubert)

8044 Zürich, den 8. Dezember 1975

Ricardo Jagnetti

(Ricardo Jagnetti)

3032 Hinterkappelen, den 18. 12. 75

Jörg Paul Müller

(Jörg Paul Müller)

1723 Marly, den 1. 12. 75

Thomas Fleiner

(Thomas Fleiner)