

2. Verhältnis Konjunkturartikel / Notenbankartikel

I. Zur Entwicklung des Problems:

1. Anlässlich der Revision des Art. 39 BV im Jahre 1951 wurde u.a. der Absatz 3 wie folgt neu gefasst:

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

Der Hinweis auf eine im Gesamtinteresse zu führende Kredit- und Währungspolitik erfolgte, wie aus der Botschaft¹⁾ und den parlamentarischen Beratungen²⁾ hervorgeht, in der Absicht, "neben den bisher genannten Hauptaufgaben der Notenbank, nämlich der Regelung des Geldumlaufs und der Erleichterung des Zahlungsverkehrs, auch jene Aufgaben ausdrücklich aufzuführen, die im Laufe der Zeit in den Vordergrund der Notenbanktätigkeit gerückt sind, nämlich die Kredit- und die Währungspolitik" (Botschaft, S. 905). Es sollte gegenüber der damaligen Freigeldinitiative - wozu der revidierte Artikel 39 einen Gegenvorschlag darstellte - hervorgehoben werden, dass die Notenbank nicht nur, wie anfänglich, Diskont- und Lombardpolitik betreibt, sondern dass sie weitergehende Möglichkeiten und Kompetenzen besitzt, um das wirtschaftliche Geschehen zu beeinflussen.

Das "Gesamtinteresse" wurde in der Botschaft lediglich indirekt verdeutlicht, indem die Notenbank nicht, wie die Initiative meinte, den Geldumlauf des Landes zum Zwecke der

1) vom 21.4.1950, BB1. 1950 I, S. 893 ff.

2) Sten. Bull. SR 1950, S. 118 ff.; NR 1950, S. 333 ff.

"Vollbeschäftigung so zu regeln (hatte), dass die Kaufkraft des Schweizerfrankens bzw. der Lebenskostenindex fest bleibt", sondern dass sie ihre Geschäftstätigkeit in allgemeiner Weise in den Dienst gesamtwirtschaftlicher Interessen zu stellen hat. Unter den Begriff "Währungspolitik" wurden vom nationalrätlichen Referenten Renold die Devisen- und die Goldpolitik subsumiert und damit "Massnahmen, die den Zahlungsverkehr mit dem Ausland und die Aufrechterhaltung der Währungsparität zum Gegenstand haben" (Sten. Bull. NR 1950, S. 335). Die Erweiterung der Kredit- und Währungspolitik sollte "die Stellung der Notenbank als selbständiges Institut" zum Ausdruck bringen (id.). Aus der Diskussion, vorab im Nationalrat, wo Werner Schmid und Prof. Bernoulli als Vertreter der Initianten sassen und die Gegner herausgefordert waren, ihre Position zu verdeutlichen, entsteht der Eindruck, dass die Nationalbank im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten sowohl Deflation als auch Inflation verhindern solle (Arthur Schmid /Oberentfelden), dass sie während des Krieges mit Recht ihre ganze Aufmerksamkeit dem Postulat der Stabilisierung der Kaufkraft des Geldes geschenkt habe (Duft), dass sich die Wirtschaftspolitik aber nicht in der Beeinflussung der Wirtschaft von der Geldseite her erschöpfe (BR Weber).

Die Wendung "im Rahmen der Bundesgesetzgebung" sollte besagen, dass die Festsetzung der Goldparität nach Münzgesetz nicht Sache der Notenbank, sondern (damals noch) der Bundesversammlung und des Bundesrates sei.

Zusätzliches Licht auf die rechtliche Tragweite des neuen Art. 39 BV warfen die Beratungen zur Revision des Nationalbankgesetzes, die bald nach Annahme des Verfassungsartikels begannen.

Die Botschaft¹⁾ betonte, dass man mit der Erweiterung der

1) vom 21.4.1953, BBl. 1953 I, S. 901 ff; Sten. Bull. NR 1953, S. 697 ff; SR 1953, S. 426 ff.

Geld- und Kreditpolitik der Nationalbank "keine neuen Aufgaben habe zuweisen, sondern nur Funktionen bestätigen wollen, die sie schon bisher ausgeübt hat und die im Laufe der Zeit an Bedeutung zugenommen haben" (S.905). Der Hinweis auf das Gesamtinteresse besage, dass die Notenbankpolitik "nicht in den Dienst von Einzel- und Gruppeninteressen gestellt werden dürfe" (id.). Im übrigen wurden die erweiterten Möglichkeiten der Offenmarktpolitik hervorgehoben. Zur Frage der Einführung von Pflichtreserven erklärt die Botschaft, sie bedürfe "in materieller wie auch in gesetzgeberischer Beziehung noch gründlicher Abklärung", weshalb der Bundesrat davon abgesehen habe, sie in die Revision einzubeziehen (S. 906). Im Nationalrat pflichtete Renold dieser Meinung, die sich mit derjenigen der Nationalbank decke, zu (NR S. 698). Der Referent welscher Zunge, Rosset, streifte als einziger die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Revision mit dem Satz: "Le projet du Conseil fédéral ne contient pas de dispositions en cette matière (réserves minimums obligatoires). On peut d'autant mieux le suivre que de telles dispositions n'auraient pas, semble-t-il, de base constitutionnelle." (NR S. 700). Als Vorzug der Vorlage wurde von Hauser gerühmt, dass man bewusst darauf verzichtet habe, "das private Bankwesen in die Fesseln des Pflichtreservesystems zu schlagen" (NR S. 702).

Die Ablehnung eines Antrages Gitermann zum Art. 2 NBG ("... den Gesamtinteressen des Landes dienende, auf Erhaltung einer konstanten Kaufkraft des Frankens gerichtete Kredit- und Währungspolitik zu führen", NR S. 704) war insofern aufschlussreich als der Vertreter des Bundesrates, Weber, den Antrag deshalb bedauerte, weil aus dessen Ablehnung "die Meinung entstehen könnte, man wolle die Erhaltung der Kaufkraft der Nationalbank nicht als Aufgabe überbinden" (NR S. 704). Das sei nicht der Fall. Die Ablehnung erfolge, weil die Stabilität des Preisniveaus - die für die Konjunktur und die ganze Volkswirtschaft sehr wichtig sei - nicht der

einzigste Faktor sei, den die Nationalbank beachten müsse (NR S. 704 und 708).

In der ständerätlichen Debatte wurde zum Ausdruck "Gesamtinteresse des Landes" erklärt, er lasse "dem Ermessen der zuständigen Stellen einen weiten Raum, wie immer wenn der Begriff 'Gesamtinteresse des Landes' zu interpretieren ist". Es würden grosse Anforderungen an die Urteilskraft und den Weitblick der Organe der Nationalbank gestellt, gleichzeitig sei aber festzustellen, "dass die der Bank zur Verfügung stehenden Mittel, Kreditpolitik zu treiben, auch bei den im Revisionsentwurf vorgesehenen Erweiterungen immer noch beschränkt sind. Der Bundesrat ist nicht dem Irrtum verfallen, man könne die ganze Wirtschaft über Währung und Kredit lenken" (Speiser als Refent, SR S. 426).

2. Anlässlich des Erlasses der dringlichen Konjunkturbeschlüsse anfangs der 60er Jahre wurde die Verfassungsfrage nicht erörtert. Man stand von Anfang an auf dem Standpunkt, es komme hierfür nur Notrecht in Frage, weil die zeitliche Dringlichkeit keine Grundsatzdiskussion zuliesse. Zudem erfolgte, wie aus der Botschaft¹⁾ hervorgeht, die Prüfung der Verfassungsfrage nur unter dem Gesichtspunkt des Konjunkturartikels 31^{quinquies}, der für die vorgesehenen Eingriffe in die HGF keine Grundlage darbietet. Entsprechende Äusserungen der damals Beteiligten bestätigen das Bild, das Botschaft und Beratungen vermitteln. Aubert, Droit constitutionnel II, S. 690/91, erklärt kurzweg, die Beschlüsse von 1964 hätten keine "base constitutionnelle suffisante" gehabt.

3. In der Botschaft von 1968²⁾ über die Revision des Nationalbankgesetzes - die bezweckte, den hauptsächlichsten Inhalt des dringlichen Kreditbeschlusses von 1964 im ordentlichen

1) vom 24.1.1964, BBl. 1964 I, S. 221

2) vom 24.6.1968, BBl. 1968 II, S. 253 ff.

Recht zu verankern - stand die Frage der Tragweite der verfügbaren Verfassungsbestimmungen erstmals in ihrer ganzen Bedeutung zur Debatte. Die Botschaft vertrat die Meinung, als Verfassungsgrundlage stünden zwei Bestimmungen zur Verfügung, nämlich der sog. Bankenartikel (31^{quater} BV) sowie Art. 39, letzterer, indem er die Aufgaben der Nationalbank umschreibe - diese Aufgabe wurde in der gleichen Botschaft unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 39 in dem Sinne definiert, dass die SNB die Geld- und Kreditversorgung des Landes so zu beeinflussen habe, "dass das wirtschaftliche Gleichgewicht im Inland und gegenüber dem Ausland so weit möglich gewahrt werden kann" - und der Art. 31^{quater}, weil er geschaffen worden sei, um den Banken die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen währungspolitischen Verpflichtungen aufzuerlegen. Der Unterschied zur Verfassungslage beim Kreditbeschluss von 1964 bestand laut Botschaft darin, dass dieser Beschluss nicht nur die Banken, sondern auch Vermögensverwalter und Versicherungsgesellschaften betraf und dass er die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen zwischen Banken und SNB vorsah, wofür es an einer Verfassungsgrundlage fehle.

Diese Argumentation des Bundesrates stiess in der nationalrätlichen Kommission auf Gegnerschaft, so dass man, wie früher schon, den Ausweg in Abkommen suchte, weshalb die Räte - ohne dass die Verfassungsfrage materiell entschieden worden wäre - im Hinblick auf die zustande gekommenen Vereinbarungen auf die Vorlage nicht eintraten.

4. Anlässlich der Konjunkturbeschlüsse vom Dezember 1972 bestätigte der Bundesrat¹⁾ seine Meinung, der Kreditbeschluss könne auf die Art. 31^{quater} und 39 BV als ausreichende Grundlage abgestützt werden, wie in der Botschaft vom Jahre 1968 zur Revision des Nationalbankgesetzes einlässlich und "in Uebereinstimmung mit der weit überwiegenden Mehrheit der Staats-

1) Botschaft vom 4.12.1972, BBl. 1972 II, S. 1541 ff.

rechtslehre" dargelegt worden sei. Die Botschaft führt dann aber fort:

"Allein, diese Auffassung ist ebenso hartnäckig bestritten worden, und die eidgenössischen Räte sind letztlich auf die Vorlage nicht eingetreten. Die heutige Lage erlaubt es nicht, eine verfassungsrechtliche Diskussion im Ausmass der seinerzeitigen zu führen. Um allen Einwänden gegen die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahmen die Spitze zu brechen, beantragen wir, auch diesen Beschluss in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses im Sinne von Artikel 89^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung zu treffen. Dazu kommt, dass die vorgesehene Prüfung von Emissionen auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Konjunkturpolitik, die Beschränkung der Kreditwerbung und die Befugnis, Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäfte nötigenfalls zu erschweren, nicht auf die Artikel 31^{quater} und 39 der Bundesverfassung gestützt werden könnten."

Die Botschaft unterliess es allerdings nicht, an anderer Stelle (S. 1558) ausdrücklich festzuhalten, dass die Revisionsbedürftigkeit des Nationalbankgesetzes nicht mehr bestritten sei, dass die Revisionsvorlage dem Parlament jedoch erst "nach Verabschiedung des in Vorbereitung befindlichen neuen Konjunkturartikels unterbreitet werden" solle.

5. Im gleichen Sinne äusserte sich die Botschaft vom 9.7.1975 zur Aenderung (und Verlängerung) des Kreditbeschlusses:

"Der Bundesrat ist nach wie vor der Ansicht, dass die Verfassungsgrundlage zum Ausbau des kredit- und währungspolitischen Instrumentariums der Nationalbank vorhanden ist. Da die Frage besonders im Zusammenhang mit der Handels- und Gewerbefreiheit umstritten ist, hat er indessen für alle Fälle eine erneute Ueberprüfung durch Experten angeordnet. Dem Ergebnis dieser Prüfung soll nicht vorgegriffen werden. Deshalb drängt sich eine Verlängerung des Kreditbeschlusses auf."

6. Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement liess 1975 angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit den vorsorglich, zusammen mit der Nationalbank, vorbereiteten Entwurf für eine Revision des Nationalbankgesetzes - er enthält zur Hauptsache die Uebernahme des wesentlichen Inhaltes des Kreditbeschlusses

in das ordentliche Recht - von vier Verfassungsjuristen begutachten. Die gemeinsamen Schlussfolgerungen vom Dezember 1975 finden sich in der Beilage, ebenso eine kritische Gegenüberstellung der wesentlichen Ergebnisse der Gutachten. Es geht daraus hervor, dass die Währungshoheit des Bundes, wie sie in Art. 39 BV verankert ist, nach Auffassung der Gutachter eine weitgehende Grundlage für den Ausbau des Notenbankinstrumentariums abgibt.

Ob der Währungsbeschluss allenfalls auf Art. 39 BV abgestützt werden könne, wurde nicht in die Begutachtung einbezogen, weil die Entstehungsgeschichte dazu keinen Anlass gab.

7. Die Botschaft zur Aenderung des Art. 31^{quinquies} BV vom 10.1.1973 beschränkte sich in rechtlicher Hinsicht auf wiederholte Hinweise auf die Lückenhaftigkeit und das Ungenügen der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften.

8. Im Jahre 1970 befasste sich der Schweizerische Juristenverein mit dem Thema "Wirtschaftsverfassung". Prof. Gygi vertrat in seinem Referat eine Auffassung, die die Handels- und Gewerbefreiheit in starkem Masse relativierte und ihr, nach dem "Auslegungsverfahren der Konsequenz", lediglich noch die Bedeutung eines wirtschaftspolitischen Grundsatzes zusprach, wobei u.a. die Frage der Vereinbarkeit einer dem Gesamtinteresse dienenden Kredit- und Währungspolitik mit der HGF als sachfremd und irrelevant bezeichnet wurde. Nach Gygi genügt Art. 39 BV vollauf, und es "bedarf keiner zusätzlichen Ansatzstelle im Bankenartikel, um die Mittel der Kredit- und Währungspolitik der Nationalbank zu bestimmen"¹⁾. Der Nationalbankartikel biete "die verfassungsmässige Rechtfertigung für alle Notenbankmittel, die notwendig sind, um eine sachgerechte,

1) ZSR 1970, S. 327. Die Meinung Gygis (S. 390), die Verfassungsmässigkeit einer Erweiterung des Notenbankinstrumentariums auf Mindestreserven sei anlässlich der Revision des Nationalbankgesetzes "fraglos gewesen, und es hätten verfassungspolitische Bedenken nicht im geringsten bestanden", trifft, wie oben dargelegt, nicht zu.

widerspruchsfreie und verhältnismässige Geld-, Kredit- und Währungspolitik nach Massgabe der Anforderungen einer markt-orientierten und sozialverpflichteten Wirtschaftsverfassung zu führen". Aus der Zwecksetzung des Art. 39 BV schliesst Gygi auf die Zulässigkeit der hierfür "zudienlichen" Mittel.

Prof. Junod, der Referent welscher Zunge, der im Grundsätzlichen die klassische Auffassung von der Handels- und Gewerbe-freiheit nicht nur als eines Individualrechtes, sondern auch als einer die Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft auf dem Gebiete des Wirtschaftslebens sicherstellenden Institu-tion vertritt, hält Art. 39 BV nicht für ausreichend, und zwar wegen des Zusammenhanges mit Art. 31^{quater} BV (Banken-artikel), der es nicht zulasse ein Notenbankinstrumentarium zu schaffen, das die Erwerbsfreiheit der Banken einschränkt; "la revision proposée par le Conseil fédéral dans son message du 24 juin 1968 était donc inconstitutionnelle"¹⁾.

Das spätere Schrifttum nahm die Gedanken von Gygi nur verein-zelt auf. In einer Dissertation von Rieben, Verfassungsrecht-liche Aspekte der Geldpolitik, Bern, 1975, einem Schüler von Gygi, wird festgestellt, dass es bezüglich Art. 39 BV um-stritten sei, ob die Vorschrift für geldpolitische Eingriffe Abweichungen von der Erwerbsfreiheit zulasse, wofür beim dama-ligen Stand der Literatur, nahezu gleich viel bejahende wie ver-neinende Aeusserungen zitiert werden (vgl. S. 66/67). Rieben fasst seine eigene Auffassung wie folgt zusammen: "Sämtliche Mittel sind verfassungsmässig, welche zur Regulierung des Geldumlaufes nötig sind." Art. 39 bilde eine tragfähige Grund-lage für die Geldpolitik, auch wenn diese mit freiheitsbe-schränkenden Mitteln operiere.

Auch Marti, Die Wirtschaftsfreiheit, 1976, stellt sich auf den Standpunkt, aus dem Verfassungstext des Art. 39 BV dürfe, da er keine Vorbehalte kenne, der Schluss gezogen werden, er lasse

1) ZSR 1970, S. 707

währungspolitische Massnahmen ohne Bindung an die Wirtschaftsfreiheit zu. Marti übersieht offensichtlich, dass der Zusatz zu dem hiefür entscheidenden Abs. 3 des Art. 39 BV nicht aus dem Jahre 1891 stammt wie der übrige Text des Art. 39, und damit nicht aus einer Zeit, "da, im Gegensatz zu der seit den revidierten Wirtschaftsartikeln üblichen Methode, im Verfassungstext nicht ausdrücklich erwähnt wurde, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit zulässig ist"¹⁾. Junod stützt sich gerade auf diesen chronologischen Zusammenhang, um die gegenteilige Meinung zu vertreten.

9. Wie es sich mit den Art. 8 und 10 des Bankengesetzes von 1934 verhalte (Bewilligungspflicht für Kapitalexporte und Meldepflicht für die Anhebung von Kassaobligationenzinssätzen) ist in der gesamten einschlägigen Literatur streitig. Weder der alte Art. 34^{ter} BV, der durch die revidierten Wirtschaftsartikel aufgehoben wurde, noch der neue Bankenartikel 31^{quater} bilden dafür eine sichere Basis. Die Meinung von Marti, Art. 31^{quater} lasse nur jene wirtschaftspolitischen Vorschriften zu, welche schon damals im Bankengesetz enthalten waren (und damit also die Art. 8 und 10 Bankengesetz), wird sonst nicht vertreten.

10. Die Bundesgerichtspraxis, die sich allerdings zur Hauptsache auf die Ueberprüfung kantonaler Erlasse und Entscheide beschränkt, ist ganz und gar auf eine an der HGF orientierte Wirtschaftsverfassung ausgerichtet. Die gewisse Erweiterung des Polizeibegriffs auf Massnahmen des Gemeinwohls (BGE 97 I 499 ff.) ändert daran nichts.

11. Den Währungsbeschluss, der erstmals 1971 erlassen wurde, verstand man von Anfang an als notrechtlichen Erlass. Es findet

1) Marti, S. 156

sich in keinem der amtlichen Dokumente ein Hinweis, dass Art. 39 BV als Verfassungsgrundlage erwogen worden wäre. Aus dem Umstand, dass an einer Stelle erwähnt wird,¹⁾ die Verfassung gebe "nicht einmal eine ausreichende Grundlage, um die bisherigen Vereinbarungen (gemeint ist der Rahmenvertrag zwischen SNB und Banken vom 1.9.69) allgemeinverbindlich zu erklären", lässt sich nicht schliessen, dass für die übrigen im Währungsbeschluss enthaltenen Kompetenzen Art. 39 BV anwendbar sei. Es wird denn auch positiv argumentiert, der Bundesrat bedürfe, um in kritischen Lagen, wie sie damals bestanden, handeln zu können, "neuer Kompetenzen, die ihm das geltende Verfassungsrecht nicht gewährt". Dieses Fehlen von Befugnissen wurde auch damit begründet, dass es nicht möglich sei, zum vornherein die sich aufdrängenden Massnahmen zu nennen, weshalb es eine Blankettnorm, die in der ordentlichen Gesetzgebung verpönt sei, brauche. In der Botschaft vom 10.9.74 zur Aenderung des Währungsbeschlusses, wurde die Anrufung von Notrecht mit dem Hinweis begründet, "dass das geltende Verfassungsrecht keine ausreichende Grundlage zu einer wirksamen Verteidigung unserer Währung" biete.

In den ständerätlichen Beratungen nahm der Berichterstatter, Bodenmann, als selbstverständlich an, dass der Konjunkturartikel, auf den in Zukunft "diese monetären Massnahmen abgestützt werden müssen, die Verfassungsgrundlage abgeben werde" (Bull. SR 1974, S. 310). Das gleiche gilt für die nationalrätlichen Beratungen (Bull. NR 1974, S. 917). In der Diskussion wurde verschiedentlich und stets unbestritten das Fehlen verfassungsrechtlicher Kompetenzen bejaht und postuliert, dass die Diskrepanz zwischen dem geltenden Recht und den Bedürfnissen einer ausreichenden Währungspolitik rasch geschlossen werden sollte, sei es, dass man das Notenbankgesetz revidiere, sei es, dass ein umfassendes konjunkturpolitisches Instrumentarium geschaffen werde (Hummler, Bull. NR 1974, S. 1056). Bundesrat Celio bezweifelte, dass man 1951 Art. 39 BV

1) Botschaft vom 8.9.1971, BBl, 1971 II, S. 837

so ausgestaltet hätte, dass er für die angestrebten Massnahmen ausgereicht hätte, wenn man die Entwicklung der Verhältnisse damals vorausgesehen hätte (Bull. NR 1974, S. 1061). Die AVE von Abkommen SNB/Banken wurde lediglich als Beispiel für die zu treffenden Massnahmen genannt. "Es können auch noch andere Massnahmen in Betracht fallen, doch kann heute nichts näheres darüber gesagt werden, da die künftige Entwicklung völlig ungewiss ist und die Spekulanten nicht zum voraus gewarnt werden sollen" (NR Weber als Berichterstatter, Bull. NR 1971, S. 1039).

II. Würdigung

1. Der Ueberblick über die Entstehungsgeschichte des Problems macht deutlich, dass die Frage der rechtlichen Tragweite des Art. 39 BV von Anfang an nicht klar war. Es lässt sich durchaus, gestützt auf die Währungshoheit des Bundes und damit in teleologisch-grammatikalischer Auslegung die Auffassung vertreten, dass für ein Nationalbankinstrumentarium, das sich aus Mindestguthaben (auf Aktiven und Passiven) und Emissionskontrolle zusammensetzt, Art. 39 BV allein oder in Verbindung mit dem Bankenartikel 31^{quater} BV eine ausreichende Grundlage darbote. Diese Auffassung wird aber auch bestritten mit der Ueberlegung, Art. 39 behandle die Frage, ob die Handels- und Gewerbefreiheit eingeschränkt werden dürfe, nicht, obwohl seit den Wirtschaftsartikeln von 1947 diese Problematik auch als redaktionelles Problem bekannt war und spätere Artikel wirtschaftsverfassungsrechtlichen Inhaltes, wie der Filmartikel von 1958, sorgfältig zwischen Kompetenzen mit und ohne Einschränkung der HGF unterscheiden; man hätte also füglich erwarten dürfen, dass dieses zentrale Problem auch in Art. 39 BV lege artis behandelt werde. Die Materialien vermitteln eher den Eindruck, dass man der Nationalbank keine so weit gehenden Befugnisse übertragen wollte.

2. Die Frage der Tragweite ist denn auch im wissenschaftlichen Schrifttum, wie dargestellt, kontrovers. Die Auffassung von Gygi kann nicht als herrschende gelten. Soweit die Verfassungsmässigkeit aus andern Ueberlegungen bejaht wird, ist sie an einschränkende Bedingungen geknüpft.

Auch in der politischen Diskussion ist die Frage streitig. Die Auffassung, Art. 39 BV gestatte keine Abweichung von der HGF, ist im kürzlich abgeschlossenen Vernehmlassungsverfahren zur Nationalbankgesetzesrevision u.a. nachdrücklich von der Schweiz. Bankiervereinigung und vom Vorort des Schweiz. Handels- und Industrievereins vertreten worden. Der Verfassungsfrage wird ganz allgemein breiter Raum gewidmet. Von namhaften Mitgliedern des Parlaments weiss man, dass sie eine Vorlage, die sich auf Art. 39 BV abstützt, in Frage ziehen würden.

Dass sich der Bundesrat grundsätzlich den Rückgriff auf Art. 39 BV vorbehalten hat, ist im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die allen Verfassungsartikeln auf dem Gebiete des Wirtschaftsrechtes begegnen, verständlich. Die Sorge, auf alle Fälle ein gewisses Instrumentarium für die Notenbank sicherzustellen, stand im Vordergrund.

Seit diesen Stellungnahmen ist in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion keine Klärung der Rechtslage eingetreten. Es erscheint daher schon aus politischen Gründen ausgeschlossen, eine Revision des Nationalbankgesetzes ausschliesslich auf Art. 39 BV abstellen zu wollen.

3. Es ist keine Frage, dass der Konjunkturartikel schon in den ersten Entwürfen vor allem bezweckte, für die monetären Massnahmen eine hieb- und stichfeste Verfassungsgrundlage zu schaffen. Diesen Massnahmen kommt für die Führung der Konjunk-

turpolitik unbestrittenermassen zentrale Bedeutung zu. Hierbei wurde stets zwischen geld- und kreditpolitischen Massnahmen einerseits und aussenwirtschaftlicher Absicherung andererseits (sowie Arbeitsbeschaffungsvorkehren) unterschieden. Für beides ist im alten und neuen Text des Konjunkturartikels eine einwandfreie Grundlage vorhanden.

4. Die These von der Verfügbarkeit des Art. 39 BV lässt sich im Lichte der rechtspolitischen Entwicklung der letzten Jahre auf diesem Gebiete kaum mehr aufrecht erhalten. Die wiederholten Abstimmungen über eben diese Frage, nämlich seit 1964 insgesamt neunmal, gingen stets davon aus, dass die Abstimmungen nötig seien, weil eine Verfassungsgrundlage nicht vorhanden sei. Es wäre politisch kaum vertretbar, im nachhinein zu erklären, die Abstimmungen wären, zumindest was das Instrumentarium anbetrifft, unnötig gewesen. Zudem lässt sich die Auffassung vertreten, dass ein solches Verhalten selber rechtsbildend wirke und eine Verfassungslage fixiere. Prof. Aubert macht in diesem Sinne in seinem Gutachten Vorbehalte.

5. In Uebereinstimmung mit dem Bundesrat geben die beteiligten Departemente daher die Erklärung ab, dass als Verfassungsgrundlage für die monetären Massnahmen und den Währungsbeschluss der neue Konjunkturartikel unerlässlich ist.

III. Das gegenseitige Verhältnis von Art. 39 BV und Art. 31^{quinquies} BV

Das gegenseitige Verhältnis von Verfassungsartikeln, die ähnliche Materien beschlagen, ist durch Interpretation festzustellen. Keinesfalls gilt hiefür ein hierarchisches Verhältnis

in dem Sinne, dass eine Bestimmung einer anderen eo ipso vorgeht. "Les différentes normes constitutionnelles doivent être coordonnées et non subordonnées" (BGE 99 Ia 618). Das bedeutet für das Verhältnis der beiden hier interessierenden Verfassungsbestimmungen, dass Art. 39 BV selbständige Bedeutung behält als Umschreibung der Funktion und der Aufgaben der Notenbank auf dem Gebiete der Geld-, Währungs- und Kreditpolitik, wofür die allgemeine Formulierung "im Gesamtinteresse" gut passt, indem keinerlei Konkretisierung damit verbunden ist, z.B. in Richtung Inflationsbekämpfung, währenddem der Konjunkturartikel mit einer klaren Zielsetzung das spezielle Gebiet der Konjunkturpolitik beschlägt, wobei die instrumentalen Mittel eindeutig umschrieben und darauf bezogen werden. Insbesondere werden die zulässigen Abweichungen von der HGF einwandfrei festgehalten. Art. 39 BV meint den im Rahmen der Gesetzgebung autonomen Bereich der Notenbank, also das, was sie auf Grund gesetzlicher Befugnisse selber tun kann und zu tun hat, währenddem der Konjunkturartikel die Anwendung der Geld- und Kreditpolitik für die speziellen Zwecke der Konjunkturpolitik (ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung) fixiert. Der Gehalt der beiden Verfassungsartikel deckt sich nicht, ist aber auch nicht bloss komplementär. Die Notenbank hat, neben den konjunkturpolitischen Aufgaben im Sinne des Art. 31^{quinquies} BV, noch andere, wofür der Art. 39 BV und die darauf beruhende Gesetzgebung Recht schaffen. Eine Aenderung des Art. 39, etwa im Sinne der Anpassung an den neuen Konjunkturartikel, würde Grundsatzfragen, wie die Stellung der Notenbank im System des Bundesstaates, zur Diskussion stellen. Das ist im Hinblick auf den neuen Konjunkturartikel nicht nur unnötig, sondern würde die Arbeiten an diesem Artikel ungebührlich belasten.

2 Beilagen

13.12.76 Sch/ma