

02.050

Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes

vom 26. Juni 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Revision des Nationalbankgesetzes vom 23. Dezember 1953.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, Punkt 3 des folgenden parlamentarischen Vorstosses abzuschreiben:

1999 P 99.3165 Bundesgesetz für die Errichtung der Stiftung solidarische Schweiz (N 04.10.2000, Sozialdemokratische Fraktion)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das geltende Nationalbankgesetz (NBG) stammt aus dem Jahr 1953 und wurde seither nur partiell revidiert. Viele Bestimmungen sind deshalb nicht mehr zeitgemäss. Zudem drängen sich im Anschluss an die Nachführung der Bundesverfassung (neuer Art. 99 BV über die Geld- und Währungspolitik) Anpassungen auf Gesetzesstufe auf. Aus diesen Gründen ist eine Totalrevision des NBG angebracht.

Die in der BV festgeschriebene Unabhängigkeit der SNB sowie die im Nationalbankgesetz zu verankernde Rechenschaftspflicht müssen sich auf die Erfüllung eines konkreten Auftrags beziehen. Im neuen NBG wird daher der Verfassungsauftrag, die Geldpolitik im Gesamtinteresse des Landes zu führen, wie folgt präzisiert: «Die Nationalbank führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Sie gewährleistet die Preisstabilität. Dabei beachtet sie die konjunkturelle Entwicklung.» Mit der Hervorhebung der Preisstabilität wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Inflation und Deflation grundsätzlich ein monetäres Phänomen darstellen. Preisstabilität ist eine wichtige Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Gleichzeitig hat die Geldpolitik zumindest kurzfristig auch reale Auswirkungen. Mit der Verpflichtung, auf die Konjunktur Rücksicht zu nehmen, wird der Nationalbank im Notenbankauftrag eine Mitverantwortung für die realwirtschaftliche Entwicklung übertragen.

Da im neuen Verfassungsartikel über die Geld- und Währungspolitik die Hauptaufgaben der SNB nicht mehr einzeln aufgezählt werden, soll dies im Nationalbankgesetz geschehen: Zu den Kernaufgaben der SNB gehören die Liquiditätsversorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes, die Gewährleistung der Bargeldversorgung, das Erleichtern und Sichern des Funktionierens bargeldloser Zahlungssysteme, die Verwaltung der Währungsreserven und der Beitrag der SNB zur Stabilität des Finanzsystems. Als weitere Notenbankaufgabe wird neu auch die Mitwirkung der SNB bei der internationalen Währungskooperation explizit genannt. Wie bisher erbringt die Nationalbank schliesslich – als Nebenaufgabe – dem Bund Bankdienstleistungen; neu erfolgt dies grundsätzlich gegen Entgelt.

Artikel 99 Absatz 2 BV hält fest, dass die SNB die Geld- und Währungspolitik als unabhängige Zentralbank führt. Der Grundsatz der Notenbankunabhängigkeit wird im neuen NBG konkretisiert, indem es der Nationalbank und den Mitgliedern ihrer Organe untersagt wird, bei der Wahrnehmung ihrer geldpolitischen Aufgaben vom Bundesrat, von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen entgegenzunehmen. Als Pendant zur Unabhängigkeit wird im NBG die Pflicht der SNB zur Rechenschaftsablage und Information gegenüber Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit verankert. Damit erhält die Notenbankunabhängigkeit ihre demokratische Legitimation.

Das geltende Nationalbankgesetz zählt die einzelnen Arten von Geschäften, welche die SNB zur Erfüllung ihres Auftrags tätigen darf, abschliessend und detailliert auf. Dabei wird unterschieden nach Kategorie der Anlage (Gold, Schuldverschreibung, usw.), der Art des Schuldners (Staaten, Banken, usw.) als Bonitätsmerkmal und der Laufzeit als Liquiditätskriterium. Aus heutiger Sicht ist dieser Geschäftskreis zu

restriktiv gefasst und die gewählten Kategorien sind an den heutigen Finanzmärkten nicht mehr sinnvoll. Grundsätzlich wird deshalb im neuen Nationalbankgesetz auf eine fixe Auflistung der erlaubten Geschäfte verzichtet. Der neue Geschäftskreis orientiert sich stattdessen an den Notenbankaufgaben. Die Definition der Geschäfte erfolgt über die an sie gestellten Anforderungen, nicht wie bisher über ihre Eigenschaften. Dabei sind die spezifischen Anforderungen an die Aktiven einer Zentralbank betreffend Liquidität, Risiko und Ertrag im Auge zu behalten.

Die SNB erfüllt heutzutage ihre Aufgaben hauptsächlich mit rechtsgeschäftlichen Mitteln. Von diesen Geschäften unterscheiden sich die im geltenden NBG als «hoheitliche Instrumente» bezeichneten geld- und währungspolitischen Befugnisse dadurch, dass die Nationalbank nicht als Anbieterin oder Nachfragerin am freien Markt auftritt, sondern dass sie die Wirtschaftssubjekte – meistens sind es Banken – zu einem gewünschten Verhalten zwingen kann. Diese Befugnisse der SNB müssen modernisiert und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden. Vorab werden die seit langem nicht mehr eingesetzten und an den heutigen Finanzmärkten wirkungslos gewordenen Emissions- und Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft.

Die im geltenden NBG aufgeführten Mindestreservevorschriften für Banken sind als Instrument zur aktiven Geldmarktsteuerung mittels Veränderung des Mindestreservesatzes längst durch rechtsgeschäftliche Instrumente (z.B. Repo-Geschäfte) abgelöst worden und können ebenfalls abgeschafft werden. Hingegen soll die SNB weiterhin über die Möglichkeit verfügen, mit geeigneten Mindestreserveregeln für eine minimale, stetige Nachfrage der Geschäftsbanken nach Notenbankgeld zu sorgen. Zu diesem Zweck werden die heute im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) enthaltenen Vorschriften über die Kassenliquidität der Banken in leicht modifizierter Form ins NBG transferiert. Gleichzeitig werden die Vorschriften über die Gesamtliquidität im BankG revidiert: Im BankG soll festgehalten werden, dass die Banken einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen müssen. Die genaue Ausgestaltung erfolgt wie bisher auf Verordnungsstufe. Dies ist angesichts der hochtechnischen Materie sachgerecht und erlaubt zudem, die Verordnungsbestimmungen jederzeit den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen anzupassen.

Auch erhält die SNB unter den geld- und währungspolitischen Befugnissen eine vereinheitlichte Rechtsgrundlage für die Erstellung von Finanzmarktstatistiken: Sie soll nebst den heute gesetzlich zur Auskunft verpflichteten Banken und Anlagefonds auch Daten bei weiteren Finanzmarktakteuren (Effektenhändlern, Betreibern von Zahlungssystemen, der Post, Versicherungen, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge) einholen können. Dabei gilt die klare Einschränkung, dass die Erhebungen dem gesetzlichen Auftrag der Nationalbank dienen müssen.

Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen oder von Geschäften mit Finanzinstrumenten, welche für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind, müssen einwandfrei funktionieren, damit sie die Durchführung der Geldpolitik nicht erschweren oder gefährden. Neu erhält die SNB deshalb die Kompetenz, das Funktionieren solcher Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme zu überwachen. Dazu unterstehen zunächst alle Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme der statistischen Auskunftspflicht. Sodann müssen Zahlungssysteme mit hohem Betrags-

volumen und Effektenabwicklungssysteme eine erweiterte Auskunftspflicht gegenüber der SNB erfüllen. Schliesslich erhält die SNB im neuen NBG die Kompetenz, Mindestanforderungen an den Betrieb von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zu stellen, von denen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen. Sofern solche Systeme die Anforderungen des Bank- oder Börsengesetzes sowie die Mindestanforderungen der SNB erfüllen, kann die EBK den Systembetreibern eine Bewilligung als Bank bzw. als Effektenhändler ausstellen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden SNB und EBK ausdrücklich zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen Abstimmung ihrer Überwachungs- bzw. Aufsichtstätigkeit verpflichtet.

Die Rechtsform der SNB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, deren Aktien an der Börse kotiert sind, wird beibehalten. Diese Rechtsform eignet sich gut, um die Unabhängigkeit der SNB zu unterstreichen. Festgehalten wird auch an den beiden Sitzen der SNB in Bern und Zürich. Angepasst wird hingegen die Höhe des Aktienkapitals: Dieses beträgt gegenwärtig 50 Millionen Franken, war jedoch stets nur zur Hälfte einbezahlt. Da dem Aktienkapital heute angesichts der viel höheren Bilanzsumme keine wirtschaftliche Bedeutung mehr zukommt, würde eine Einbezahlung der fehlenden Hälfte des Aktienkapitals keinen Sinn mehr ergeben. Deshalb wird das Aktienkapital auf den einbezahlten Teil von 25 Millionen Franken reduziert; der Nennwert der einzelnen Aktie reduziert sich damit auf 250 Franken.

Zu den aktienrechtlichen Bestimmungen gehören auch die Vorschriften zur Gewinnermittlung und -verteilung. Bisher ist im NBG nicht geregelt, welcher Anteil der SNB-Erträge zum Aufbau von Rückstellungen herangezogen werden soll und welcher Anteil ausgeschüttet werden kann. Im neuen NBG wird der verfassungsmässige Auftrag der SNB, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden, wie folgt umgesetzt: Die SNB bestimmt als unabhängige Zentralbank die Höhe der für die Geldpolitik notwendigen Währungsreserven. Dabei muss sie sich an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft orientieren. Der von Bundesrat und Aktionären gewählte Bankrat der SNB genehmigt auf Antrag des Direktoriums die Höhe der Rückstellungen. An der bisherigen Gewinnverteilung wird im Wesentlichen festgehalten. Die Gewinnausschüttungen an Bund ($\frac{1}{3}$) und Kantone ($\frac{2}{3}$) werden mittels Vereinbarung zwischen EFD und SNB (unter vorgängiger Information der Kantone) verstetigt.

Schliesslich wird die Totalrevision des NBG auch für eine Straffung der Organisationsstruktur der SNB genutzt: Gegenwärtig verfügt die SNB über sieben Organe: Generalversammlung der Aktionäre, Bankrat, Bankausschuss, Lokalkomitees, Revisionskommission, Direktorium und Lokaldirektionen. Diese Vielzahl an Organen, deren Kompetenzen sich teilweise überlappen, behindert eine rasche Entscheidungsfindung. Neu wird deshalb auf Bankausschuss, Lokalkomitees und Lokaldirektionen verzichtet. Zudem wird der Bankrat von gegenwärtig 40 auf neu 11 Mitglieder verkleinert. Im Gegenzug dazu werden seine Kompetenzen gestärkt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Die Entwicklung der internationalen Währungsverhältnisse

1.1.1 Internationales Währungssystem und Schweizer Geldpolitik im Umbruch

Nach der Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF) im März 1946 dauerte es längere Zeit, bis im Jahre 1958 die Konvertibilität der wichtigsten Währungen der Weltwirtschaft wiederhergestellt werden konnte. Im Sinne der ursprünglichen Statuten des IWF, in denen das Prinzip fester, aber anpassungsfähiger Wechselkursparitäten verankert war, wurde die Parität der massgeblichen Währungen entweder zum Gold oder zum amerikanischen Dollar festgelegt. Die Stabilisierung der Wechselkurse erfolgte vor allem durch An- und Verkäufe von Dollars gegen eigene Währung am Devisenmarkt. Diese Operationen beeinflussten gleichzeitig die Entwicklung der Geldmenge, womit eine unabhängige Geldpolitik in den Teilnehmerländern zumeist nicht mehr möglich war. Die Vereinigten Staaten beteiligten sich im Prinzip nicht an den Interventionen, waren jedoch bereit, von und an Währungsbehörden Gold zu 35 Dollar pro Unze zu kaufen und zu verkaufen. Da sich die Währungsbehörden der übrigen Teilnehmerländer am Kurs des Dollars orientierten, entwickelte sich dieser zur wichtigsten Interventions- und Reservewährung der Welt.

Das System bewährte sich, solange die Vereinigten Staaten eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgten. Als die Preisniveaustabilität in den Vereinigten Staaten Ende der zweiten Hälfte der sechziger Jahre nicht mehr gewährleistet war und die Inflationsrate sprunghaft anstieg, büsste der Dollar zunehmend an Vertrauen ein. Nach einer durch die erstmalige Abwertung des Dollars im Jahre 1971 eingeleiteten Übergangsphase sahen sich die Länder mit den wichtigsten Währungen in der ersten Hälfte des Jahres 1973 veranlasst, die Kursbildung den Marktkräften zu überlassen. Die Schweizerische Nationalbank stellte im Einvernehmen mit dem Bundesrat am 23. Januar 1973 ihre Dollarkäufe zur Verteidigung des Frankenkurses ein. Wie in den anderen Industrieländern erwies sich der zunächst als vorübergehend gedachte Entscheid in den folgenden Monaten als definitiv. Damit war für die Industrieländer der letzte Grundpfeiler des in Bretton Woods geschaffenen Systems fester Wechselkurse eingestürzt.¹

Der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods gab den Einzelstaaten die Möglichkeit, sich in der Notenbankpolitik für die Vorrangigkeit der Wechselkurs- oder der Preisstabilität zu entscheiden. Dies bedeutete freilich nicht, dass kleinere, stark auslandverflochtene Volkswirtschaften sich vom internationalen Wirtschafts- und Währungsgeschehen hätten abschotten können.

¹ Vgl. dazu SNB, *Jubiläumsschrift 1957–1982*, Zürich 1982, S. 217 ff.; Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991, BBl 1991 II 1166 ff.

Auch in der Schweiz hatte die Nationalbank im System fester Wechselkurse US-Dollars kaufen und verkaufen müssen, um die Parität des Frankens zu wahren. Da seit den sechziger Jahren die Schwäche der amerikanischen Währung regelmässig zu erheblichen Ankäufen von US-Dollars durch die Nationalbank führte, wurde Liquidität im Übermass geschaffen, was die Preisstabilität in der Schweiz bedrohte. Die der SNB zur Verfügung stehenden Instrumente genügten in dieser Situation nicht. Wiederholt musste mit dringlichen Bundesbeschlüssen zur Bekämpfung der Teuerung auf hoheitliche, dirigistische Massnahmen im Geld- und Kapitalmarkt zurückgegriffen werden.²

Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973 entwickelte die SNB ihr eigenes geldpolitisches Konzept, das – während einem Vierteljahrhundert – eine kontrollierte, stetige Ausweitung der Geldmenge vorsah, um das Preisniveau mittelfristig zu stabilisieren. Von 1975–1978 wurde die *Geldmenge M1* (Bargeldumlauf im Nichtbankensektor und inländische Sichteinlagen bei Banken) als geldpolitische Zielgrösse zur Kontrolle des Geldmengenwachstums verwendet. Ab 1980 diente die *Notenbankgeldmenge* (gesamter Notenumlauf plus Giro Guthaben der Banken bei der SNB) als Zielgrösse für die schweizerische Geldpolitik. Während die SNB bis 1990 jeweils ein Wachstumsziel für das folgende Kalenderjahr festlegte, ging sie 1991 dazu über, die Notenbankgeldmenge auf mittlere Frist, d.h. im Durchschnitt von fünf Jahren, um einen bestimmten Prozentsatz anwachsen zu lassen. Dieser mehrjährige Zielpfad trug dem Umstand Rechnung, dass die Notenbankgeldmenge in der kurzen Frist als Folge von Störungen und konjunkturellen Einflüssen von ihrem langfristigen Gleichgewichtstrend abzuweichen pflegte. In der mittleren Frist hingegen sollte die Notenbankgeldmenge wieder in den Bereich des Zielpfades gelangen, damit die Preisstabilität nicht gefährdet würde. Aufgrund von starken Verschiebungen in der Nachfrage nach Notenbankgeld relativierte die SNB indessen die Bedeutung der Notenbankgeldmenge und des Zielpfades für ihre Geldpolitik in den Jahren 1998 und 1999.³ Ihre Interventionen am Devisenmarkt beschränkte die SNB nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen – mit wenigen Ausnahmen – auf die Dämpfung von erratischen Bewegungen des Wechselkurses.

Auf den Beginn 2000 ging die SNB zu einem neuen geldpolitischen Konzept über, das aus drei Elementen besteht: Das erste Element umfasst eine explizite Definition der Preisstabilität; unter Preisstabilität versteht die SNB eine am Landesindex der Konsumentenpreise gemessene Teuerung von unter 2 Prozent pro Jahr. Das zweite Element bildet eine mittelfristige Inflationsprognose, welche die SNB publiziert und auf die sie ihre geldpolitischen Entscheide abstützt. Drittens setzt die SNB ein operationelles Zielband für einen dreimonatigen Frankenzinssatz (Referenzzinssatz: Libor; London Interbank Offered Rate) fest; das Band wird aufgrund einer aktualisierten Inflationsprognose regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst.⁴

² Vgl. SNB, *Jubiläumsschrift 1957–1982*, Zürich 1982, S. 99 ff.

³ SNB, *Quartalsheft* 4/97, S. 257 f.

⁴ Zum neuen geldpolitischen Konzept: SNB, *Quartalsheft* 4/99, S. 9 ff.

1.1.2

Europäische Währungsintegration

Nachdem die im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vorgesehene Zollunion bereits Mitte 1969 realisiert war, dauerte es ein weiteres Jahrzehnt, bis im Jahre 1979 – nach Versuchen mit der sog. «Währungsschlange» – das Europäische Währungssystem (EWS) entstehen konnte. Kernelement des EWS bildete ein Wechselkursmechanismus mit festen, aber anpassungsfähigen Kursen der Währungen der Teilnehmerländer. Die Leitkurse waren nicht wie im System von Bretton Woods in US-Dollar, sondern in «ECU» ausgedrückt. Die European Currency Unit (ECU) war keine eigenständige Währung, sondern ein Währungskorb, in dem die Währungen aller EU-Länder entsprechend ihrer Wirtschaftskraft mit einem bestimmten Gewicht vertreten waren. Die ECU diente innerhalb des Europäischen Währungssystems als Bezugsgrösse im Wechselkursmechanismus, als Recheneinheit bei Finanzierungsoperationen und als Zahlungsmittel und Reserveinstrument der EWS-Zentralbanken untereinander.

Im Verlaufe der achtziger Jahre führte dieses System eine weitgehende Wechselkursstabilität zwischen Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten herbei. Indirekt, durch die einseitige Bindung an die D-Mark, wurde auch der österreichische Schilling Teil dieses Hartwährungsblocks. Nach 1987, im Zeichen der neu aufkeimenden Pläne zur Gründung einer europäischen Währungsunion, kam es aus politischen Gründen zur Aufnahme weiterer Länder in den Wechselkursmechanismus des EWS. Trotz teilweise divergierender Wirtschaftsentwicklung, insbesondere auch als Folge der deutschen Wiedervereinigung, wurden die Wechselkurse über mehrere Jahre kaum angepasst, und das System kam zunehmend unter Druck. Im Jahre 1992 konnten Finnland, Schweden und Norwegen die Parität ihrer Währung zum Währungskorb des EWS nicht mehr verteidigen. Auch das britische Pfund und die italienische Lira kamen unter starken Abwertungsdruck; beide schieden im September 1992 aus dem Wechselkursmechanismus des EWS aus. Länder wie Spanien und Portugal mussten Leitkursanpassungen vornehmen. Unter dem Druck der Märkte wurden am 2. August 1993 die Bandbreiten im EWS von 2,25 Prozent auf 15 Prozent in beiden Richtungen erweitert. Faktisch wurde damit im EWS die Rückkehr zu flexiblen Wechselkursen vollzogen. Anschliessend verlief die Wechselkursentwicklung im EWS, abgesehen von einigen Störungen im Frühjahr 1995, nahezu spannungsfrei.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 wurde die Zusammensetzung des Währungskorbes eingefroren. Am 1. Januar 1999, mit Beginn der Europäischen Währungsunion, wurde der ECU-Währungskorb abgeschafft und durch die neue Einheitswährung, den Euro, ersetzt. Zum ersten Kreis der Teilnehmer an der Währungsunion gehörten 11 Staaten, nämlich Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Seit dem 1. Januar 2001 ist auch Griechenland Mitglied der Währungsunion. Dänemark, Grossbritannien und Schweden nehmen vorerst nicht an der Währungsunion teil. Dänemark ist allerdings seit Anfang 1999 Mitglied des Europäischen Währungssystems EWS II, und die dänische Krone ist mit einer Bandbreite von $\pm 2,25$ Prozent an den Euro gebunden. Grossbritannien und Schweden beteiligen sich nicht am EWS II.

In der Anfangsphase der Europäischen Währungsunion (vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001) erfolgten der Interbank-Zahlungsverkehr und die Ausgabe

börsenkotierter Obligationen der öffentlichen Hand in den Teilnehmerstaaten in Euro, wogegen die nationalen Währungen als Denomination des Euro behandelt wurden und die nationalen Banknoten und Münzen weiterhin als gesetzliche Zahlungsmittel galten. Am 1. Januar 2002 wurden die Euro-Münzen und -Noten eingeführt. Nachdem die nationalen Währungen kurze Zeit parallel zum Euro verwendet wurden, ist nun der Euro das einzige gesetzliche Zahlungsmittel in den Mitgliedstaaten der Währungsunion; die nationalen Währungen sind aus dem Zahlungsverkehr verschwunden.

Mit Beginn der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 ging die Verantwortung für die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik im Eurogebiet an das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) über. Das vorrangige Ziel des ESZB bei der Führung der Geldpolitik ist es, die Preisstabilität aufrechtzuerhalten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft.⁵ Das Europäische System der Zentralbanken setzt sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten zusammen. Sowohl die Europäische Zentralbank wie auch die nationalen Zentralbanken sind bei der Erfüllung ihrer Aufgabe von den Regierungen unabhängig.⁶

Die geldpolitische Strategie der EZB beruht auf drei Elementen: einer quantitativ umschriebenen Zielsetzung für die Preisstabilität (Teuerungsrate in der Eurozone unter 2 %), einem Referenzwert für das Wachstum der für das Eurogebiet harmonisierten Geldmenge M3 sowie einer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Teuerung. Wichtigstes geldpolitisches Instrument der EZB sind die Offenmarktgeschäfte. Zudem stellt die EZB zwei ständige Fazilitäten bereit: eine Kreditlinie zur Spitzenfinanzierung der Banken sowie eine Fazilität, in welche die Banken Liquiditätsüberschüsse anlegen können. Auch unterliegen die Kreditinstitute im Eurogebiet einer Mindestreservspflicht.

Die Geldverfassung der Europäischen Währungsunion, wie sie im Maastrichter Vertrag festgelegt wurde, vereinigt wesentliche Elemente einer modernen Geld- und Währungsordnung. Namentlich gilt der Vorrang der Preisstabilität im Mandat der Europäischen Zentralbank, gekoppelt mit ihrer auftragsbezogenen Unabhängigkeit, als Anker zur Sicherung der Geldwertstabilität des Euro. Dieser europäische Standard hat eine gewisse Modellfunktion auch für andere Länder.

1.2 Die neue Bundesverfassung als Basis einer modernen Währungsordnung

1.2.1 Überblick über den nachgeführten Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung

Die neue, am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Bundesverfassung (BV) enthält auch einen nachgeführten Geld- und Währungsartikel (Art. 99 BV «Geld- und Währungspolitik»). Artikel 99 BV ersetzt den früheren Münzartikel (38 aBV) und den

⁵ Artikel 105 Absatz 1 des Vertrags vom 7. Februar 1992 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag).

⁶ Artikel 108 EG-Vertrag.

Notenbankartikel (39 aBV) der Verfassung; dabei wurden jene Verfassungsbestimmungen, die den Goldbezug des Schweizerfrankens herstellten (Münzfuss, Einlöspflicht, Deckung des Notenumlaufs), ersatzlos fallen gelassen.⁷

Absatz 1 von Artikel 99 BV statuiert in knappen Worten die Geld- und Währungshoheit des Bundes und weist ihm die Bargeldmonopole zu. Auf Gesetzesstufe wurde die Lösung der Goldbindung des Frankens mit dem neuen Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999⁸ über die Währung und die Zahlungsmittel (Währungs- und Zahlungsmittelgesetz, WZG) umgesetzt.⁹ Das Inkrafttreten des WZG am 1. Mai 2000¹⁰ führte u.a. zur Aufhebung des III. Abschnitts über die Ausgabe, Deckung, Einlösung und den Rückruf von Banknoten des Nationalbankgesetzes vom 23. Dezember 1953¹¹ (Nationalbankgesetz, NBG).

Absatz 2 von Artikel 99 BV umschreibt den Notenbankauftrag in Anlehnung an den früheren Verfassungswortlaut («... führt eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient»). Neu wird die Schweizerische Nationalbank in der Bundesverfassung namentlich erwähnt und als «unabhängige Zentralbank» bezeichnet. Absatz 2 regelt auch die Verwaltung der Schweizerischen Nationalbank «unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes».

Absatz 3 von Artikel 99 BV statuiert – ebenfalls neu – eine Pflicht der Nationalbank, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden. Die Botschaft begründet dies damit, die Reservenbildung sei geeignet, das öffentliche Vertrauen in das staatliche Geld zu fördern, und sie werde schon seit längerer Zeit praktiziert. Ein Teil der Währungsreserven ist in Gold zu halten (Abs. 3, 2. Halbsatz). Sowohl die Unabhängigkeit der SNB als auch die Pflicht zur Bildung ausreichender Währungsreserven wurden im Zuge der Nachführung als funktionale Äquivalente für den aufgehobenen Goldstandard in die Verfassung aufgenommen. Beide Elemente sollen mithelfen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wertstabilität des Geldes zu sichern.¹²

Mit *Absatz 4* von Artikel 99 BV wurde schliesslich die frühere, recht detaillierte Gewinnverteilungsregel auf ihren Kern reduziert, indem nur noch der Anteil der Kantone am Nationalbankgewinn «zu mindestens zwei Dritteln» festgehalten ist.

1.2.2 Kernelemente einer modernen Währungsordnung

1.2.2.1 Einleitung

Das geltende Nationalbankgesetz, das von 1953 stammt und in den Jahren 1978 und 1997 bloss partiell geändert wurde, ist über weite Strecken veraltet. Die zwischenzeitliche Entwicklung der internationalen Währungsverhältnisse, die Umwälzungen an den Finanzmärkten und die Veränderungen im institutionellen Umfeld, wozu

⁷ Zur Begründung vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung («Botschaft Bundesverfassung»), BBl **1997** I 304.

⁸ SR **941.10**

⁹ Botschaft vom 26. Mai 1999 zu einem Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel («Botschaft WZG»), BBl **1999** 7258 ff.

¹⁰ AS **2000** 1144.

¹¹ SR **951.11**

¹² «Botschaft Bundesverfassung» (Anm. 7), BBl **1997** I 303 f.

etwa auch der vom Exekutivdirektorium des IWF am 9. Juli 1999 verabschiedete «Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies» gehört, erfordern eine tiefgreifende Modernisierung der Aufgaben, der geld- und währungspolitischen Instrumente sowie der Organisationsstruktur der SNB. Dies alles kann nur im Rahmen einer umfassenden Reform des Nationalbankgesetzes geschehen.

Ein Blick auf den neuen Verfassungsartikel über die Geld- und Währungspolitik (Ziff. 1.2.1) zeigt zudem, dass die schweizerische Währungsverfassung durch den Erlass von Artikel 99 BV nicht bloss mit der Währungswirklichkeit in Einklang gebracht, sondern teilweise auch materiell erneuert wurde. Das Nationalbankgesetz, das die *Absätze* 2–4 von Artikel 99 BV auszuführen hat, muss die neuen Elemente der Währungsverfassung auf Gesetzesstufe sachgerecht umsetzen. Im Kontext der verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit ist vorab das Verhältnis der Notenbank zu den Organen des Bundes zu überprüfen; ferner sind gesetzliche Regeln für eine ausreichende Reservenbildung der SNB zu schaffen.

Ausführungsbedarf auf Gesetzesstufe besteht aber auch, weil eine durchgreifende Neugestaltung der schweizerischen Geld- und Währungsverfassung mittels separater Reform nicht zustande gekommen ist.¹³ Zusätzlich zur Loslösung der Goldbindung des Frankens sollte diese separate Verfassungsreform jene drei Elemente aufnehmen, die nach internationalen Massstäben eine moderne monetäre Grundordnung kennzeichnen: Klares Mandat der SNB mit Vorrang der Preisstabilität¹⁴, auftragsbezogene Unabhängigkeit und formelle Rechenschaftspflicht der Zentralbank.¹⁵ Zudem wollte der Bundesrat mit der Reform der Währungsverfassung eine Grundlage schaffen, um die für die Geld- und Währungspolitik nicht mehr benötigten Goldreserven der SNB anderen öffentlichen Zwecken verfügbar zu machen. In der Schlussabstimmung vom 18. Juni 1999 nahm der Ständerat den differenzbereinigten neuen Geld- und Währungsartikel mit klarem Mehr an, wogegen der Nationalrat ihn knapp verwarf.¹⁶ Damit war die separate Reform der Währungsverfassung gescheitert.

In der Folge entschied der Bundesrat, auf das nochmalige Vorlegen eines neuen Verfassungsartikels über Geld und Währung zu verzichten und die erforderliche Totalrevision des Nationalbankgesetzes auf den nachgeführten Geld- und Währungsartikel abzustützen. Der Bundesrat erachtet es indessen unverändert als wünschbar, einen präzisierten Notenbankauftrag und eine formelle Rechenschaftspflicht der SNB in die schweizerische Währungsordnung aufzunehmen, da diese in engem Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der SNB stehen, welche bereits Eingang in die neue Bundesverfassung gefunden hat. Die Totalrevision des Nationalbankgesetzes bietet nun Gelegenheit, diese Kernelemente einer modernen Währungsordnung auf Gesetzesstufe in das Schweizer Währungsrecht einzuführen.

¹³ Botschaft vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung («Botschaft Währungsverfassung»), BBl **1998** 4007 ff.

¹⁴ Die Reformvorlage fasste den Notenbankauftrag wie folgt: «Die Schweizerische Nationalbank führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes, wobei das Ziel der Preisstabilität vorrangig ist.»

¹⁵ Diese Elemente finden sich auch in der Verfassung der Europäischen Währungsunion: Artikel 105 Absatz 1, Artikel 108 und Artikel 113 EG-Vertrag.

¹⁶ AB **1999** S 598; AB **1999** N 1403.

1.2.2.2

Präziser Notenbankauftrag

Im früheren Notenbankartikel (Art. 39 Abs. 3 aBV) war der Auftrag der Nationalbank so formuliert, dass mehrere Zentralbankaufgaben genannt wurden («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»¹⁷). Der nachgeführte Geld- und Währungsartikel 99 BV beschränkt den Auftrag der SNB auf den Kern der Notenbanktätigkeit, die Führung der Geld- und Währungspolitik, ohne jedoch den etwas vagen Begriff des «Gesamtinteresses des Landes» zu präzisieren. Diese Präzisierung ist auf der Gesetzesstufe nachzuholen. Sowohl die Unabhängigkeit der Zentralbank als auch eine wirksame Rechenschaftsablegung über die Geldpolitik setzen eine klare Zielvorgabe für die Zentralbankpolitik voraus. Die Gewährleistung von Preisstabilität – verstanden als Vermeidung von Inflation *und* von Deflation – soll daher Eingang in den gesetzlichen Notenbankauftrag finden. Gleichzeitig soll der Auftrag deutlich machen, dass die Nationalbank bei der Festlegung ihres geldpolitischen Kurses auf die Konjunkturlage und die Eigenheiten der Schweiz als kleiner, offener Volkswirtschaft zu achten hat.

Im geltenden Nationalbankgesetz sind die Aufgaben der SNB noch in weitgehender Wiederholung von Artikel 39 Absatz 3 aBV umschrieben. Nicht nur fehlt eine irgendwie geartete Zielvorgabe für die Nationalbank; die Normierung der Zentralbankaufgaben ist auch sonst lückenhaft. So findet sich etwa der ausserwirtschaftliche Aufgabenbereich der SNB, wie er in zahlreichen Spezialerlassen zur internationalen Währungs Kooperation zum Ausdruck kommt¹⁸, im geltenden Nationalbankgesetz nirgends angesprochen. Derzeit ebenfalls nicht unter den gesetzlichen Aufgaben der SNB erkennbar ist ihre Funktion als «Lender of last resort», d.h. als Kreditgeber in letzter Instanz für das schweizerische Finanzsystem – ein Manko, das in der neueren Literatur als rechtsstaatlich problematisch qualifiziert wurde.¹⁹

Es gilt somit, den verfassungsrechtlichen Auftrag der Nationalbank auf der Gesetzesstufe in adäquater Weise zu konkretisieren. Zum einen soll der Auftrag der Notenbank im Nationalbankgesetz klarer als in der Verfassung ablesbar sein. Zum andern ist es Sache des Gesetzgebers, den allgemeinen Auftrag der SNB in die zentralbanktypischen Funktionen, wie sie nach heutigen internationalen Standards als solche anerkannt sind, aufzufächern. Diese Aufgaben sind möglichst vollständig und in verständlicher Sprache im neuen Nationalbankgesetz zu normieren.

1.2.2.3

Unabhängigkeit

Der Verfassungsgeber entschied sich wie bereits erwähnt dafür, die Unabhängigkeit der schweizerischen Nationalbank in der Verfassung ausdrücklich zu verankern (Art. 99 Abs. 2 BV). Damit sollte die Stellung der Notenbank als eigenständiges

¹⁷ Zur Entstehungsgeschichte des früheren Verfassungswortlauts vgl. «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBl 1998 4033 f.

¹⁸ Vgl. Klauser Peter, in: Schürmann Leo, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3.A. Bern 1994, S. 446 ff.; Nobel Peter, Schweizerisches Finanzmarktrecht, Bern 1997, S. 159 ff. Ferner hinten 1.3.3.2.

¹⁹ Nobel (Anm. 18), S. 157 ff., besonders Rz 116.

Organ des Bundes zur Führung der Geld- und Währungspolitik grundgesetzlich gesichert werden. Zudem entspricht die Unabhängigkeit der Nationalbank bereits der schweizerischen Rechtswirklichkeit.²⁰ Heute werden üblicherweise vier verschiedene Ausprägungen der Zentralbankautonomie unterschieden: die funktionelle, institutionelle, finanzielle und personelle Unabhängigkeit. Diese Ausprägungen verlangen nach einer Konkretisierung der Unabhängigkeit auf Gesetzesstufe.

Die *funktionelle* Unabhängigkeit bedeutet, dass die Zentralbank ihren Auftrag frei von Weisungen der Regierung oder des Parlaments erfüllen kann. Diese Weisungsfreiheit gründet in der Erfahrung, dass die Politik – auch die Wirtschaftspolitik – häufig kurzfristig orientiert ist, während die Notenbank die Geldversorgung der Wirtschaft auf die mittlere bis längere Frist ausrichten muss. In der Europäischen Währungsunion finden sich die Weisungsfreiheit der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie jene der nationalen Zentralbanken modellhaft verankert (Art. 108 des Vertrags vom 7. Februar 1992 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, «EG-Vertrag»; Art. 7 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank «ESZB-Statut»).²¹ Die Umsetzung dieser Bestimmungen in das nationale Recht hat in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten zu einer vordem nie gekannten Autonomie der Zentralbank geführt. Beispielsweise sei Artikel 1 Absatz 2 «Loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France» erwähnt: «Dans l'exercice de ces attributions, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute personne.» Die SNB verfügt zwar bereits heute faktisch über einen hohen Grad an funktioneller Unabhängigkeit. Doch ist es Sache des Gesetzgebers, dem Verfassungsbegriff «unabhängig» durch explizite Normierung der Weisungsfreiheit der SNB bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben konkrete Gestalt zu geben.

Die *institutionelle* Unabhängigkeit manifestiert sich in der Ausstattung der Zentralbank mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Organisation. Sie bildet eine wichtige Voraussetzung dafür, dass kein Notenbankgeld zur Finanzierung von Staatsaufgaben eingesetzt wird. Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, auf welche Weise er die institutionelle Trennung der Zentralbank von der Bundesregierung verwirklichen will. Grundsätzlich ist dies in verschiedenen Rechtsformen der Zentralbank möglich (Ziff. 1.3).

Die *finanzielle* Unabhängigkeit einer Zentralbank umfasst zwei Elemente: Zum einen das formelle Verbot der direkten Kreditgewährung an den Staat, zum andern die Budgetautonomie der Zentralbank. Mit dem Verbot der direkten Kreditgewährung an den Staat soll die Finanzierung von Defiziten der öffentlichen Hand durch die Notenpresse verhindert werden. Die Finanz- und Budgetautonomie erleichtert einer Zentralbank die optimale Bereitstellung der Ressourcen, die zur Erfüllung ihres Auftrags notwendig sind. Als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen Organen verfügt die SNB zwar schon heute über eine weitreichende Finanz- und Budgetautonomie. Indessen ist die verfassungsrechtlich vorgezeichnete «Mitwirkung und Aufsicht des Bundes» bei der Verwaltung der SNB (Art. 99 Abs. 2, 2. Satz BV) konsequent so auszugestalten, dass die

²⁰ So ausdrücklich die «Botschaft Bundesverfassung» (Anm. 7), BBl 1997 I 303.

²¹ Vgl. dazu die «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBl 1998 4045.

Finanz- und Budgetautonomie der SNB durch die entsprechenden Bundesbefugnisse nicht beeinträchtigt wird.

Die *personelle* Unabhängigkeit einer Zentralbank wird dadurch gewährleistet, dass die Mitglieder der Leitungsorgane auf eine feste Amtszeit ernannt werden und während dieser Dauer grundsätzlich nicht abberufen werden können. Indem eine Entlassung der Notenbankleitung wegen Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung über die zu befolgende Geldpolitik ausgeschlossen ist, wird diesen Entscheidungsträgerinnen und -trägern ein persönlicher Schutz gegen politische Einflussnahmen zuteil. Das heute im Nationalbankgesetz verankerte Recht des Bundesrates, die Mitglieder des Direktoriums jederzeit «unter Angabe der Gründe» (Art. 60 NBG) abzu-berufen, ist diskretionärer Natur und steht im Widerspruch zur Garantie der personellen Unabhängigkeit der SNB. Es ist durch eine Regelung zu ersetzen, die eine Amtsenthebung nur zulässt, wenn ein Direktoriumsmitglied die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Ein Ausschluss der Wiederernennung eines Direktoriumsmitglieds nach Ablauf der festen Amtszeit erscheint dagegen bei der SNB nicht erforderlich, um die personelle Unabhängigkeit zu sichern.

1.2.2.4 Rechenschaftspflicht

Die Unabhängigkeit der Zentralbank verlangt nach einem Gegengewicht. Als solches dient die Pflicht der Zentralbank, über ihre Politik umfassend Rechenschaft abzulegen. Diesem Ansatz liegt das Konzept einer «rechenschaftspflichtigen Unabhängigkeit» (accountable independence)²² der Zentralbank zugrunde, wie es auch Eingang in das Recht der Europäischen Union²³ gefunden hat: Indem die Zentralbank ihre Politik regelmässig erklären und über ihre getroffenen Entscheidungen Rechenschaft ablegen muss, erhält ihre unabhängige Stellung die notwendige demokratische Legitimation, und ihre Tätigkeit wird transparent.

Nachdem das mit der Botschaft über einen neuen Geld- und Währungsartikel vorgelegte Konzept einer dreiteiligen Rechenschaftspflicht der SNB in den eidgenössischen Räten auf breite Zustimmung stiess, kann es auf Gesetzesstufe wieder aufgenommen werden: Danach soll die SNB dem Bundesrat, der Bundesversammlung und der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Geld- und Währungspolitik ablegen.²⁴

Allerdings legt Artikel 99 Absatz 2 (2. Satz) BV – abweichend von den Prinzipien im Europäischen Recht – fest, dass die SNB unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet wird. Die verfassungsmässige Mitwirkung und Aufsicht des Bundes bezieht sich auf die Verwaltung der Nationalbank, nicht auf die von ihr unabhängig zu führende Politik. Diese Mitwirkung und Aufsicht wird heute schwergewichtig durch den Bundesrat ausgeübt (Art. 63 NBG). Sie umfasst vorab die Wahlbefugnisse (Mehrheit der Mitglieder des Bankrates, Direktorium) sowie die Befugnis des Bundesrats zur Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahres-

²² Zum Begriff vgl. Lastra Rosa Maria, Central Banking and Banking Regulation, London 1996, S. 49 ff.

²³ Artikel 113 EG-Vertrag.

²⁴ Vgl. dazu «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBl 1998 4048.

rechnung der SNB. Es gilt daher die Rechenschaftspflicht der SNB gegenüber dem Bundesrat so in diesen Kontext einzuordnen, dass keine Doppelspurigkeiten entstehen.

1.2.2.5 Erfordernis ausreichender Währungsreserven

Die neue Bundesverfassung verpflichtet die Nationalbank, «aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven» zu bilden (Art. 99 Abs. 3 BV). Die neue Verfassungsbestimmung will sicherstellen, dass die SNB ihren Auftrag ohne Ertragszwang erfüllen kann. Namentlich erfährt die bisherige Praxis, wonach die SNB nicht den ganzen Ertragsüberschuss als Gewinn ausschüttet, sondern angemessene Vorsorge sowohl gegen die üblichen betriebswirtschaftlichen als auch gegen volkswirtschaftliche Risiken trifft, eine verfassungsrechtliche Abstützung.²⁵ Der Bestand an Währungsreserven, der für die Führung der Geld- und Währungspolitik erforderlich ist, lässt sich nicht mit wissenschaftlicher Exaktheit bestimmen. Er hängt vor allem von der Grösse einer Wirtschaft und ihrer Auslandsverflechtung ab. Daraus leitet sich die Forderung ab, dass die Währungsreserven über die Zeit hinweg mindestens im Gleichschritt mit dem nominalen Wirtschaftswachstum eines Landes zunehmen sollen. Die Gewinnausschüttungsvereinbarungen von SNB und EFD beruhen auf dieser Regel (Ziff. 1.3.4.3, 1.3.4.4, 1.3.4.5, 1.3.5.2).

Mit der Aufhebung der Goldbindung des Frankens in der ersten Jahreshälfte 2000 konnte das Gold der SNB zu Marktpreisen bewertet werden, und der zuvor immobilisierte Goldbestand der SNB gewann seine Funktion als normal verwendbare Währungsreserve zurück. Im Hinblick darauf erhob sich die Frage, ob die SNB einen Goldbestand von knapp 2600 Tonnen benötigt, um ihren geld- und währungspolitischen Auftrag zu erfüllen.

Wie die Untersuchungen der Expertengruppe «Reform der Währungsordnung» zeigten, verfügt die Nationalbank seit der Aufhebung der Goldbindung des Frankens über weit mehr Währungsreserven, als sie für die Führung der Geld- und Währungspolitik benötigt.²⁶ Rund die Hälfte des Goldbestandes der SNB, d.h. 1300 Tonnen Gold, steht für andere öffentliche Zwecke zur Verfügung.

1.3 Die SNB als Institution im Wandel

1.3.1 Die Entstehung der SNB

1.3.1.1 Der Weg zum ersten Nationalbankgesetz

Nach der Annahme des Notenbankartikels (Art. 39 aBV) in der Volksabstimmung vom 18. Oktober 1891 hatte der Gesetzgeber ein Notenbankgesetz auszuarbeiten. Artikel 39 Absatz 2 aBV hielt fest, dass der Bund das Banknotenmonopol durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben oder, unter Vorbehalt

²⁵ «Botschaft Bundesverfassung» (Anm. 7), BBl 1997 I 304, besonders FN 376.

²⁶ «Der neue Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung», Bericht der Expertengruppe Reform der Währungsordnung vom 24. Oktober 1997 («Expertenbericht Währungsverfassung»), S. 47 ff.

des Rückkaufsrechts, einer zentralen Aktienbank übertragen kann, die unter seiner Mitwirkung und Aufsicht verwaltet wird. Die Verfassung überliess dem Gesetzgeber somit die Wahl der Rechts- und Organisationsform. Die Meinungen, ob die Notenbank in der Form einer Staatsbank oder einer Aktienbank zu errichten sei, waren bereits in den Diskussionen zu Artikel 39 aBV äusserst kontrovers gewesen. Eine Festlegung auf Verfassungsstufe in der einen oder anderen Richtung hätte vermutlich mit einer Ablehnung von Artikel 39 aBV geendet. Erwartungsgemäss entbrannten die Meinungsverschiedenheiten erneut im Rahmen der Ausarbeitung des Notenbankgesetzes. Der Gesetzgeber entschied sich auf Vorschlag des Bundesrates²⁷ für eine «Schweizerische Bundesbank», also eine Staatsbank. Gegen das Gesetz wurde jedoch das Referendum ergriffen, und es wurde in der Volksabstimmung von 1897 abgelehnt. Die Gegner befürchteten bei der Staatsbank die Vermischung des Staatskredites mit demjenigen des Noteninstituts, die Folgen der unbegrenzten Haftbarkeit des Staates, die starke Einmischung der politischen Behörden in die Verwaltung der Bank und den mangelnden Kontakt der Bank mit der Wirtschaft. Nicht zuletzt bildete die Gefahr der Beschlagnahme der Staatsbankgelder im Kriegsfall einen Haupteinwand.²⁸ Insgesamt erschien die vorgeschlagene Notenbank den Gegnern nicht unabhängig genug von staatlichen Behörden und Interessen.

Im Jahre 1899 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen neuen Gesetzesvorschlag, diesmal auf der Basis einer Bank mit privater Beteiligung.²⁹ Die Notenbank sollte, unter Berücksichtigung der Forderungen nach mehr Unabhängigkeit, eine Aktienbank werden. Sodann sollte keine Haftung des Bundes für Verpflichtungen der Bank bestehen. Nun aber konnten sich die beiden Räte über den örtlichen Sitz der Bank – er war in Bern vorgesehen – nicht einigen. Das Gesetz konnte daher nicht verabschiedet werden.

1904 legte der Bundesrat einen weiteren Gesetzesentwurf vor, der die geschilderten Gegensätze – die Interessen der Anhänger der Staatsbank bzw. der Aktienbank, die kontroversen Meinungen über die Sitzfrage sowie die unterschiedlichen finanziellen Interessen der Kantone (Abgeltung der Banknotenmonopole) – zu überwinden vermochte.³⁰ Diese Vorlage wurde schliesslich von der Bundesversammlung am 6. Oktober 1905 angenommen. In den aktienrechtlichen Bestimmungen und der Organisation ist das Gesetz bis heute weitgehend unverändert geblieben.

1.3.1.2 Aktiengesellschaft zur Sicherung der Unabhängigkeit

Die Nationalbank erhielt die äussere Organisation einer Aktiengesellschaft, an der sich der Bund nicht beteiligen konnte. Der Bund übernahm auch keine Haftung für die Verbindlichkeiten der Bank. Mit der aktienrechtlichen Struktur der SNB wurde auf Gesetzesstufe eine weitgehende Unabhängigkeit der Notenbank verwirklicht und

²⁷ Botschaft vom 23. Oktober 1894 betr. den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 39 der Bundesverfassung («Botschaft 1894»), BBl **1894** III 566 f.

²⁸ SNB, *Jubiläumsschrift 1907–1932*, Zürich 1932, S. 11.

²⁹ Botschaft vom 24. März 1899 betreffend den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 39 der Bundesverfassung («Botschaft 1899»), BBl **1899** I 194.

³⁰ Botschaft vom 13. Juni 1904 zu dem in Ausführung von Artikel 39 der Bundesverfassung vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Errichtung einer zentralen Notenbank («Botschaft 1904»), BBl **1904** IV 441.

eine Einmischung der politischen Behörden in die Geschäftsführung der Bank durch verschiedene Regeln verhindert. Der Gesetzgeber war sich dabei bewusst, dass die Nationalbank in der endgültigen Version «den doppelten Charakter einer Privatbank und einer Staatsbank»³¹ in sich vereinigte.

Insgesamt widerspiegeln die Regeln des NBG von 1905 zu Rechtsform und Organisation der Nationalbank die Kompromisse, welche im Laufe des 15-jährigen politischen Kampfes um die Entstehung der Notenbank getroffen werden mussten. Deshalb enthält das NBG aktienrechtliche, verwaltungsrechtliche und föderalistische Elemente. Die Nationalbank nimmt öffentliche Aufgaben wahr, tätigt privatrechtliche Bankgeschäfte, ist im Grundsatz von den Einflüssen öffentlicher Behörden unabhängig, untersteht aber teilweise der Aufsicht des Bundes. Sie hat öffentliche und private Aktionärinnen und Aktionäre.

Rechtsform und Organisation der SNB wurden seit 1907 nie in Frage gestellt. Die aktienrechtliche Organisation der SNB erfuhr keine grundsätzliche Änderung. Bei der Totalrevision des Gesetzes im Jahre 1953 wurden zwar eine Reihe von aktienrechtlichen und organisatorischen Detailbestimmungen geändert, um sie den veränderten Verhältnissen anzupassen.³² Der Aufbau der SNB blieb jedoch unangetastet. Anlass zur Diskussion der Rechtsform der SNB hätte auch die periodisch erforderliche Erneuerung des Banknotenprivilegs durch Beschluss der Bundesversammlung geben können (Art. 66 NBG). Die Grundsatzfrage – Staatsbank oder Aktienbank – wurde jedoch auch in diesem Rahmen nie aufgeworfen. Vielmehr betonte der Bundesrat bei der Erneuerung des Notenmonopols der SNB im Jahre 1996, die Verfassungsvariante einer Staatsbank könne heutzutage kaum noch eine valable Alternative sein: «Eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank wäre wohl stärkeren politischen Einflussnahmen ausgesetzt als eine aktienrechtlich organisierte Zentralbank, die mit bestimmten Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnissen des Bundes ausgestattet ist».³³

1.3.2 Die SNB als besondere Aktiengesellschaft

1.3.2.1 Spezialgesetz anstelle von Statuten

Formell wurde die SNB durch ein aktienrechtliches Spezialgesetz (und Gründungsbeschluss) errichtet.³⁴ Die SNB erhielt eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 2 NBG) und wurde mit einem – zur Hälfte einbezahlten – Grundkapital von 50 Millionen Franken ausgestattet (Art. 5 NBG). Die Aktionärsstruktur blieb seit 1907 sehr stabil. Ende 2001 befanden sich die Aktien zu rund 55 Prozent in den Händen von Kantonen, Kantonalbanken sowie anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten und zu rund 26 Prozent in den Händen von Privataktionärinnen und -aktionären. Bei den restlichen rund 19 Prozent waren die Eintragungsgesuche hängig oder ausstehend.

³¹ «Botschaft 1904», (Anm. 30), BBl **1904** IV 443.

³² Vgl. Botschaft vom 21. April 1953 betr. die Revision des Nationalbankgesetzes («Botschaft 1953»), BBl **1953** I 901 ff.

³³ Botschaft vom 24. April 1996 über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der Schweizerischen Nationalbank zur Ausgabe von Banknoten, BBl **1996** III 32.

³⁴ BG vom 6. Oktober 1905 über die Schweizerische Nationalbank, AS **22**, 47.
Vgl. Klauser Peter (Anm. 18), S. 439.

Das Nationalbankgesetz hat die Funktion von Statuten einer Aktiengesellschaft. Es enthält die vom Aktienrecht vorgeschriebenen Regelungen (Art. 626 OR) und darüber hinaus jene Bestimmungen, welche – in Abweichung von der obligationenrechtlichen Ordnung – charakteristisch für die Erfüllung der Tätigkeit einer Zentralbank sind. Der Nachteil dieses Konzeptes liegt in der mangelnden Flexibilität des «Grundgesetzes» der Nationalbank: Statuten können durch Beschluss der Generalversammlung (Art. 698 OR) geändert werden, während für das NBG eine Gesetzesrevision notwendig ist. Letztere setzt ein aufwändiges Gesetzgebungsverfahren voraus.

1.3.2.2 Föderale Elemente in der Organisation

Die Schweizerische Nationalbank konnte als zentrale Notenbank der Eidgenossenschaft erst durch die Übertragung der kantonalen Banknotenkompetenzen auf den Bund entstehen. Zur Kompensation dieser Abtretung an den Bund und zur Milderung des damit verbundenen «Notenzentralisierungsproblems»³⁵ wurden bei der Gründung der SNB eine Reihe von Mechanismen in das Notenbankgesetz eingebaut, welche die Interessen der Kantone sichern sollten. Diese reichen vom Recht auf Mitsprache der Kantone bei Errichtung bzw. Schliessung von Nationalbankstellen auf ihrem Gebiet (Art. 4 NBG), über die Privilegierung der Kantone bei der Gewinnverteilung (Art. 27 NBG) und das Stimmrecht in der Generalversammlung (Art. 35 NBG) bis zur regionalen Verankerung der Notenbankorgane (Lokalkomitees, Lokaldirektionen). Diese föderalen Elemente bilden ein zweites Merkmal der heutigen Organisation der SNB, was sich in der bestehenden Vielfalt von Organen der SNB manifestiert (Ziff. 1.3.6.1).

1.3.2.3 Durch Verwaltungsrecht beschränkte Aktionärsrechte

Die Rechte der Aktionärinnen und Aktionäre und die Befugnisse der Generalversammlung sind bei der SNB gesetzlich stark beschränkt, was von Beginn weg so gewollt war.³⁶ Die aktienrechtlichen Organbefugnisse werden überlagert durch das verwaltungsrechtliche Element der Mitwirkung und Aufsicht des Bundes bei der Verwaltung der SNB. Das Ineinandergreifen aktienrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Elemente äussert sich im Einzelnen wie folgt:

- Das Recht der Aktionärinnen und Aktionäre auf Gewinn- und Liquidationsanteil wird beschränkt auf die gesetzliche Maximaldividende (Art. 27 Abs. 2 NBG) und einen bescheidenen Liquidationsanteil, der bloss das einbezahlte Grundkapital, einschliesslich eines Zinses für die Dauer der Liquidation, und einen symbolischen Betrag aus dem gesetzlichen Reservefonds umfasst (Art. 68 NBG).
- Die Generalversammlung kann die Statuten, welche in der Form des Nationalbankgesetzes bestehen, nicht ändern und damit keinen Einfluss auf die

³⁵ «Botschaft 1904» (Anm. 30), BB1 **1904** IV 490.

³⁶ «Botschaft 1904» (Anm. 30), BB1 **1904** IV 493.

grundsätzliche Ausrichtung der Geschäftstätigkeit und die Organisation der Gesellschaft nehmen. Es besteht ein blosses Antragsrecht der Generalversammlung zu Handen der Bundesversammlung auf Änderung des Gesetzes (Art. 38 Ziff. 5 NBG).

- In der Wahl der Organe ist die Generalversammlung eingeschränkt auf 15 der 40 Bankratsmitglieder (Art. 38 Ziff. 1 NBG). Die übrigen Mitglieder des Bankrats, inkl. Präsidentin oder Präsident und Vizepräsidentin oder Vizepräsident, wählt der Bundesrat, ebenso die oberste Geschäftsleitung (Direktorium, Stellvertreterinnen oder Stellvertreter der Mitglieder des Direktoriums: Art. 53 Abs. 2 NBG).
- Die Generalversammlung genehmigt zwar Jahresbericht und Jahresrechnung, aber erst nachdem ihnen der Bundesrat zugestimmt hat (Art. 25 Abs. 3, 37 Abs. 1, 63 Ziff. 2 Bst. i NBG).
- Das Stimmrecht der privaten Aktionärinnen und Aktionäre ist – für eigene und vertretene Aktien – auf hundert Stimmen beschränkt (Art. 35 Abs. 3 NBG).

1.3.2.4 Strikte Trennung von Aufsichts- und Leitungsfunktionen

Das Organisationsschema der SNB weicht vom schweizerischen aktienrechtlichen Modell, das den Verwaltungsrat als geschäftsleitendes Organ der Gesellschaft konzipiert, wesentlich ab. Es gilt – im Sinne des deutschen, «dualistischen» Systems mit «Aufsichtsrat» und «Vorstand»³⁷ – der Grundsatz der strikten Trennung der Aufsichts- und Kontrollfunktionen von denjenigen der Leitung.³⁸ Den Aufsichtsorganen der SNB kommen keine Befugnisse in der Geschäftsführung der Notenbank zu. Die Führung der Geld- und Währungspolitik obliegt dem Direktorium, ebenso die operative Tätigkeit im Rahmen des Notenbankauftrags, wie er sich aus Nationalbankgesetz und Spezialerlassen ergibt (Erleichterung des Zahlungsverkehrs, Bankier des Bundes, Anlage von Währungsreserven, Mitwirkung an internationalen Währungsmassnahmen, usw.). Dadurch soll eine möglichst starke und unabhängige Stellung des Direktoriums sichergestellt werden³⁹. Das Direktorium orientiert die Bankbehörden über die von ihm geführte Geldpolitik und die Wahrnehmung der übrigen Notenbankaufgaben regelmässig.

1.3.2.5 Rechnungslegung und Gewinnverteilung

Rechnungslegung und Gewinnverteilung der SNB sind im Gesetz in unterschiedlicher Normdichte geregelt: Während die Gewinnverteilungsvorschrift sehr konkret ausgestaltet ist, sind die übrigen Regelungen nur rudimentär formuliert. Insbesondere fehlt eine nationalbankspezifische Norm über die Gewinnermittlung, welche die

³⁷ Böckli Peter, Schweizer Aktienrecht, 2. A. Zürich, 1996, RZ 27 f.

³⁸ Schürmann Leo, Nationalbankgesetz und Ausführungserlasse, Bern 1980, Art. 28 N. 2.

³⁹ «Botschaft 1894» (Anm. 27), BBl 1894 III 606.

verfassungsrechtliche Pflicht der SNB, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden (Art. 99 Abs. 3 BV), konkretisieren würde (Ziff. 1.3.4.1, 1.3.5.2).

Artikel 25 NBG hält fest, dass der Rechnungsabschluss der SNB nach den Grundsätzen des Obligationenrechts erfolgt. Für die SNB als Aktiengesellschaft sind neben den Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung (Art. 957 ff. OR) insbesondere jene des Aktienrechts (Art. 662 ff.) massgebend. Der Hinweis auf die «Grundsätze» des Obligationenrechts deutet darauf hin, dass die SNB ihre Besonderheiten als Zentralbank zu berücksichtigen hat. Der Verweis auf die Rechnungslegungsvorschriften des Obligationenrechts ist von der Nationalbank denn auch nie strikte befolgt worden.⁴⁰ In ihrem Geschäftsbericht weist die SNB regelmässig darauf hin, dass Buchführung, Bewertung und Bilanzierung – sofern sich aus dem NBG nichts anderes ergibt – nach den Vorschriften des Obligationenrechts und unter Berücksichtigung nationalbankspezifischer Gegebenheiten erfolgen.⁴¹ Letztere werden jeweils erläutert. Gewisse Abweichungen rechtfertigen sich, weil die Rechnungslegung der SNB nicht in allen Teilen dieselben Ziele verfolgt wie jene einer obligatorienrechtlichen Aktiengesellschaft. Namentlich hat der Aktionärschutz bei der SNB, wo die Dividende der Aktionärinnen und Aktionäre durch das Gesetz limitiert ist, nur geringe Bedeutung. Dafür vermittelt die Rechnungslegung der SNB einen Einblick in die Art und Weise, wie die Notenbank ihren geldpolitischen Auftrag erfüllt.

Der gemäss Artikel 26 NBG geschaffene Reservefonds dient zur Deckung allfälliger Verluste an Grundkapital. Die Möglichkeit zur Speisung des Reservefonds aus dem Reingewinn wurde im Verlauf der Zeit erweitert.⁴² Heute wird er mit jährlich 1 Million Franken geäufnet und hat Ende 2001 die Höhe von 66 Millionen Franken erreicht. Vergleicht man ihn mit der Bilanzsumme der SNB – 120 Milliarden Franken Ende 2001 – wird ersichtlich, dass der Reservefonds nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie in den Anfangsjahren der SNB. Die dem Reservefonds ursprünglich zugedachte Funktion haben mittlerweile die Rückstellungen der SNB übernommen.

Artikel 27 NBG konkretisiert die von der früheren Verfassungsvorschrift (Art. 39 Abs. 4 aBV) vorgegebene Gewinnverteilung. Nach der Speisung des Reservefonds wird den Aktionärinnen und Aktionären eine Dividende von höchstens 6 Prozent des einbezahlten Grundkapitals (von 25 Mio. Fr.) ausgerichtet.⁴³ Der Rest des Nationalbankgewinns wird zweistufig verteilt (Art. 27 Abs. 3 NBG): Zunächst erhalten die Kantone eine Entschädigung von 80 Rappen pro Kopf der Bevölkerung. Diese in der Verfassung nicht vorgesehene Entschädigung war als Abgeltung der den Kantonen aus dem Entzug des Notenmonopols entstandenen Ausfälle gedacht.⁴⁴ Ein verbleibender Überschuss fällt zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu. Während die Pro-Kopf-Entschädigung aufgrund der durch die letzte Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung verteilt wird, wird seit 1993 der den Kantonen zufallende Überschuss nur zum Teil ($\frac{5}{8}$) aufgrund der Wohnbevölkerung

⁴⁰ Vgl. Schürmann (Anm. 38), Artikel 25 N. 2.

⁴¹ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 82.

⁴² Dazu im Einzelnen: Schürmann (Anm. 38), Art. 27 N. 3.

⁴³ Zur stufenweisen Entwicklung der Höhe der Maximaldividende seit dem NBG von 1905: Schürmann (Anm. 38), Artikel 27 N. 5.

⁴⁴ Schürmann (Anm. 38), Artikel 27 N. 6; «Botschaft 1904» (Anm. 30) BBl 1904 IV 477 ff.

und zum Teil ($\frac{3}{8}$) aufgrund der Finanzkraft verteilt (Art. 27 Abs. 4 NBG).⁴⁵ Der Bundesrat hat die Einzelheiten in einer Verordnung geregelt.⁴⁶

1.3.3 Wandel in Aufgabenstellung und Umfeld

1.3.3.1 Von der Bargeldversorgung zur Geldpolitik

Die Aufgaben der Nationalbank haben sich seit der Geschäftsaufnahme im Jahre 1907 tiefgreifend gewandelt. In den Anfängen standen für die Notenbank eher technische Aufgaben im Vordergrund: Sie war für die ausreichende Versorgung der schweizerischen Volkswirtschaft mit Banknoten verantwortlich und förderte den bargeldlosen Zahlungsverkehr mit ihrem Giro-System. Die Stabilität des Geldwertes wurde vorab durch die Bindung des Schweizerfrankens an das Gold, anfänglich auch an das Silber, sichergestellt.⁴⁷ Im Fixkurs-System von Bretton Woods musste die SNB nach einem vorgegebenen Mechanismus US-Dollars kaufen und verkaufen, um die Parität des Frankens zu wahren (Ziff. 1.1.1).

Mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973 erhielt die Nationalbank erstmals in ihrer Geschichte die Möglichkeit, die Geldmenge nach ihren eigenen Vorstellungen zu steuern. Dadurch nahm die geldpolitische Autonomie der Nationalbank wesentlich zu. Im Laufe der Zeit erhielt die SNB zudem hoheitliche Instrumente, welche in Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934⁴⁸ über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) und in Artikel 16a–16k NBG verankert wurden (Ziff. 1.5). Insgesamt wandelten sich ihre Aufgaben von einer technischen, regelbestimmten, bankgeschäftlichen Tätigkeit zu einem wirtschaftspolitischen Auftrag. Der Ermessensspielraum und damit die Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit nahmen zu.

Rechtlich zeigt sich diese Entwicklung in der Einbindung der SNB in die Verfassungsgrundsätze, welche für das Verwaltungshandeln gelten, wie namentlich das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot. An diese Grundsätze ist die SNB gebunden, auch wenn sie ihre geld- und währungspolitischen Ziele mit privatrechtlichen Mitteln verfolgt.⁴⁹ Politisch äussert sich die skizzierte Entwicklung in der Forderung, die SNB einer formellen Rechenschaftspflicht gegenüber Bundesbehörden und Öffentlichkeit zu unterwerfen (Ziff. 1.2.2.4). Sache des Gesetzgebers ist es nun, das Spannungsfeld zwischen öffentlichrechtlichem Auftrag und aktienrechtlicher Form der Nationalbank durch eine klare Umschreibung der Aufgaben und Instrumente sowie durch eine zeitgemässe Normierung der Rechenschaftspflicht der SNB und der Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung (Art. 99 Abs. 2 BV) auszubalancieren.

⁴⁵ Änderung des NBG vom 9. Oktober 1992, AS **1993** 399.

⁴⁶ VO vom 7. Dezember 1992 über die Verteilung der den Kantonen zufallenden Anteile am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank, SR **951.181**.

⁴⁷ Vgl. SNB, *Jubiläumsschrift 1957–1982*, Zürich 1982, S. 21 ff.

⁴⁸ SR **952.0**

⁴⁹ BGE **109** Ib 155.

1.3.3.2

Gestiegene Bedeutung der internationalen Währungszusammenarbeit

Mit den internationalen Finanzkrisen, die nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods immer wieder auftraten, änderte sich auch der Charakter der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Schweizerfrankens als Zahlungs- und Anlagewährung sowie der Auslandverflechtung des Finanzplatzes Schweiz wurde die internationale Währungskooperation zu einem wichtigen Bestandteil der Notenbankpolitik. Weil die internationale Währungspolitik mit der allgemeinen Aussenpolitik des Bundes abgestimmt werden muss, genügt das nationalbankgesetzliche Instrumentarium jedoch nur beschränkt als Rechtsgrundlage für die internationale Währungszusammenarbeit. Soweit die SNB als Vollzugsorgan des Bundes in völkerrechtlichen Abkommen zur internationalen Währungszusammenarbeit tätig wird, bilden verschiedene Nebengesetze die innerstaatliche Rechtsgrundlage für ihr Handeln.⁵⁰

So hält die SNB gestützt auf einen speziellen Bundesbeschluss⁵¹ eine Beteiligung am Aktienkapital der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel und übt die daraus fließenden Rechte aus. Für international koordinierte, bilaterale Überbrückungskredite und Zahlungsbilanzhilfen der SNB an überschuldete Länder besteht mit dem Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen⁵² eine besondere innerstaatliche Rechtsgrundlage. Dieser auf international koordinierte Aktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen des internationalen Finanz- und Währungssystems ausgerichtete Währungshilfebeschluss soll in ein neues Bundesgesetz integriert werden, welches auch eine Rechtsgrundlage für die nicht-systemisch begründete Währungshilfe zur Förderung der Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen enthält. Die SNB ist ferner «Teilnehmende Institution» an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) des Internationalen Währungsfonds.⁵³ Dieselbe Rolle hat die SNB in den Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) des Internationalen Währungsfonds übernommen.⁵⁴ Zudem finanziert die SNB den schweizerischen Beitrag an das Darlehenskonto der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität II (ESAF II) des Internationalen Währungsfonds.⁵⁵ Seit dem Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton

⁵⁰ Dazu Klauser Peter, Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe, in: Festschrift für Leo Schürmann, Staat und Gesellschaft, Freiburg 1987, S. 318 f.

⁵¹ Bundesbeschluss vom 26. Juni 1930 über die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (SR **951.19**).

⁵² Bundesbeschluss vom 24. März 1995 über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen, Verlängerung (SR **941.13**).

⁵³ Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1993 über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds (SR **941.15**, **941.151.2**).

⁵⁴ Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1997 über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds (BB1 **1997** III 1013).

⁵⁵ Bundesbeschluss vom 3. Februar 1995 über die Beteiligung der Schweiz an der verlängerten Erweiterten Strukturanpassungsfazilität beim Internationalen Währungsfonds (SR **941.152**), heute: Armutsverringerungs- und Wachstumsfazilität (PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility), und Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Voranschlag 2001 vom 13. Juni 2001.

Woods im Jahre 1992 obliegen der SNB schliesslich die Erbringung der ordentlichen Beitragsleistungen an den IWF sowie die Teilnahme an der Durchführung der Mitgliedschaft⁵⁶.

Die internationale Währungs Kooperation hat sich in den letzten Jahrzehnten sukzessive zu einem neuen Aufgabenbereich der SNB entwickelt. Dabei hat sich das Prinzip des einvernehmlichen Handelns von Bundesrat und Nationalbank herausgebildet; es wurde in Bundesgesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvereinbarungen festgeschrieben. Im Rahmen der Revision des Nationalbankgesetzes soll dieser anspruchsvolle Aufgabenkreis der SNB sichtbar gemacht und die Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Bundesbehörden und Notenbank normiert werden.

1.3.3.3 Auswirkungen flexibler Wechselkurse auf den Kompetenzgehalt

Wie die Aufgaben der Nationalbank selber haben sich seit der Gründung der SNB auch die Aufgaben der Bankorgane teilweise erheblich verändert. So führte der Übergang zu flexiblen Wechselkursen zu einem Zuwachs an Entscheidungsbefugnissen des Direktoriums. Mit der Möglichkeit der SNB, das Angebot an Franken autonom zu steuern, fand nämlich eine faktische Kompetenzverschiebung zwischen Bundesrat und Nationalbank in der Bestimmung des Aussenwerts der Währung statt. War früher der Bundesrat zuständig, die Parität des Schweizerfrankens festzusetzen, so liegt der Aussenwert der Währung heute im Einflussbereich der Zentralbank. Bei der Revision 1978 des Nationalbankgesetzes wurde der veränderten Ausgangslage durch die Einführung der Pflicht von Nationalbank und Bundesrat zur wechselseitigen Information und Koordination «vor Entscheidungen von wesentlicher konjunkturpolitischer und monetärer Bedeutung» (Art. 2 Abs. 2 NBG) Rechnung getragen.⁵⁷

Verändert hat sich nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen aber auch der Einsatz der notenbankpolitischen Instrumente. Zur Steuerung des Geldmarktes spielen die Diskont- und die Lombardpolitik der SNB heute praktisch keine Rolle mehr. Der «Notenbankkredit» in seiner traditionellen Form ist abgelöst worden durch Devisenswap-, Offenmarkt- und Repo-Geschäfte. Der Lombardsatz folgt flexibel den Geldmarktsätzen und wird nicht mehr offiziell festgesetzt. Auf die Festlegung eines Diskontsatzes wird unter dem neuen geldpolitischen Konzept der SNB überhaupt verzichtet. Dementsprechend sind die Befugnisse des Bankausschusses, bei der Festsetzung des Diskont- und des Lombardsatzes begutachtend mitzuwirken (Art. 49 Abs. 1 NBG), die Befugnisse der Bankbehörden zur «Beschlussfassung über Taxationen der Kreditfähigkeit von Kunden» (Art. 43 Ziff. 12, Art. 49 Abs. 3 NBG) sowie die Befugnisse der Lokalkomitees zur «periodischen Prüfung der diskontierten Wechsel und Lombardhinterlagen» (Art. 50 Abs. 1^{bis} NBG) weitgehend obsolet geworden. Die Bankbehörden der SNB sind heute weder in die Bestimmung des geldpolitischen Kurses noch in die operative Umsetzung der Geldpolitik involviert.

⁵⁶ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods (SR 979.1).

⁵⁷ Diese Koordinationspflicht bezieht sich «auf die gewissermassen strategischen Entschlüsse, wie das Festlegen eines Geldmengen- oder Wechselkurszieles»: Schürmann Leo (Anm. 38), *Kommentar NBG*, Artikel 2 N 6.

1.3.3.4

Reform des Aktienrechts

Wegen seiner Statutenfunktion enthält das NBG eine Reihe detaillierter Bestimmungen über den Aufbau und die Organisation der SNB als Aktiengesellschaft (Art. 1–13, Art. 28 ff. NBG). Sodann finden gemäss Artikel 13 NBG die Vorschriften des Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft auf die Nationalbank Anwendung, soweit sich aus dem Nationalbankgesetz nichts anderes ergibt. Weil die SNB öffentliche Aufgaben erfüllt, ist in allen Fällen, wo sich die Frage der Anwendung des Obligationenrechts stellt, genau abzuklären, inwieweit die Normen des OR das NBG ergänzen sollen.⁵⁸ In diesem Rahmen entfaltet das Aktienrecht erhebliche Bedeutung für die SNB. Nun trat 1992 eine tiefgreifende Revision des Aktienrechts in Kraft⁵⁹, die bei einer Reihe von Bestimmungen des Nationalbankgesetzes zu Discrepanzen begrifflicher und materieller Art führte. Diese sind im Zuge der Revision des Nationalbankgesetzes aufzulösen.

Die Aktienrechtsreform 1991 wollte mit einem Katalog unentziehbarer Kernkompetenzen die Organisations- und Finanzverantwortung des Verwaltungsrates stärken sowie seine gestaltende Rolle unter den Gesellschaftsorganen unterstreichen.⁶⁰ Im Weiteren wurde für bestimmte Aktiengesellschaften die Pflicht zur Bestellung von Revisorinnen und Revisoren mit besonderer fachlicher Befähigung eingeführt. Das neue Aktienrecht brachte ferner markante Änderungen bei den Vorschriften über die Rechnungslegung, ohne jedoch das im Ausland übliche Konzept der «true and fair view» zu verwirklichen.⁶¹ An den Bestimmungen über die Generalversammlung änderte die Aktienrechtsrevision materiell wenig. Hingegen wurde die Übertragung von Aktien neu geregelt; insbesondere wurde die Übertragung börsenkotierter Namenaktien an die Erfordernisse des Börsenhandels angepasst.

Die aktienrechtliche Struktur der SNB bleibt nur lebendig, wenn das Notenbankgesetz den Wandel des Aktienrechts, also auch die Aktienrechtsreform 1991⁶², nachvollzieht. Leitidee der Revision des aktienrechtlichen Teils des Nationalbankgesetzes soll deshalb sein, dass das NBG jene Bestimmungen enthält, welche gemäss OR (Art. 626 ff.) zwingend in die Statuten einer obligationenrechtlichen Aktiengesellschaft aufgenommen werden müssen. Ansonsten soll der Gesetzgeber sich nach Möglichkeit auf das Minimum an Regelungen beschränken bzw. nur jene Punkte regeln, die vom Aktienrecht abweichen. Auch inskünftig kann subsidiär auf das Aktienrecht verwiesen werden. Schliesslich soll neu das Konzept verwirklicht werden, dass alle Regelungen, die nicht gestützt auf das Legalitätsprinzip oder in Anlehnung an das Aktienrecht im NBG stehen müssen, auf Reglementsstufe figurieren. Es handelt sich dabei durchwegs um Detailfragen wie den Ablauf der Generalversammlung oder die Führung des Aktienbuches. Sachgerecht erscheint, die bestehenden Geschäftsordnungen der Bankorgane⁶³ sowie die Ausstandsordnung für die Mitglieder

⁵⁸ Botschaft vom 21. April 1953 betr. die Revision des Nationalbankgesetzes, BBl 1953 I 929; Schürmann (Anm. 38), Artikel 13 N. 2.

⁵⁹ BG vom 4. Oktober 1991 über die Änderung des Obligationenrechts, AS 1992 733.

⁶⁰ Dazu Böckli (Anm. 37), Rz 1466, 1517 ff.

⁶¹ Forstmoser/Meier-Hayoz/Nobel, Schweizerisches Aktienrecht, Bern 1996, S. 691.

⁶² BBl 1993 II 745 ff., AS 1992, 733 ff.

⁶³ Vgl. Verzeichnis der Reglemente des Bankrates, die gemäss Artikel 61 NBG vom Bundesrat zu genehmigen sind, vom 25. April 1979.

der Bankbehörden für alle Organe in einem einheitlichen Organisationsreglement der SNB zusammenzufassen.⁶⁴

1.3.3.5 Relevanz des eidgenössischen Börsengesetzes

Weil die SNB-Aktien an der Schweizer Börse gehandelt werden, sind die Kotierungsvorschriften der Börse sowie das eidgenössische Börsengesetz⁶⁵ mit seinen Ausführungsvorschriften auf die Nationalbank anwendbar. Dagegen ist die SNB von der Unterstellung unter die börsengesetzliche Aufsicht als Effektenhändler ausgenommen.⁶⁶ Soweit mit dem Börsengesetz der Schutz von Lauterkeit und Funktionsfähigkeit des Effektenhandels angesprochen ist⁶⁷, gilt es für den Handel mit SNB-Aktien gleich wie für den Handel mit anderen Effekten. Soweit aber die Vorschriften des Börsengesetzes dem Anleger die Beurteilung der Qualität und Bonität der Emittenten ermöglichen wollen⁶⁸, befindet sich die SNB in einer besonderen Situation: Ihre Bonität steht ausser Frage, die Dividende ihrer Aktie ist gesetzlich beschränkt, und ihre Berichterstattung hat sich vorab am Ziel zu orientieren, ihre Geld- und Währungspolitik transparent darzulegen. Dennoch befolgt die SNB als börsenkotiertes Unternehmen in ihrer Rechnungslegung grundsätzlich ebenfalls die allgemein anerkannten schweizerischen Rechnungslegungsgrundsätze (GAAP, Grundsätze allgemein-anerkannter Abschluss-Prinzipien) der Fachkommission für Empfehlungen zur Rechnungslegung (FER).⁶⁹

Sodann handelt es sich beim Börsengesetz um ein Rahmengesetz, das im Bereich der Börsen der Selbstregulierung breiten Raum lässt. Als private Organisationen erarbeiten die Börsen ihre Reglemente, die von der Eidgenössischen Bankenkommision als Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind. Die SNB dagegen ist ein Organ des Bundes mit eigenen Aufgaben und spezieller, bundesgesetzlicher Grundlage. Bei Widersprüchen mit den Reglementen der Selbstregulierungsorgane oder mit dem Börsengesetz geht das Nationalbankgesetz als «lex specialis» vor. In den Fällen, da die Vorschriften der Selbstregulierungsorgane auf die SNB nicht sinnvoll anwendbar sind, sollte ein Spielraum dieser Organe für das Eingehen auf die Besonderheiten der Notenbank bestehen. Die Revision des Nationalbankgesetzes bietet die Gelegenheit, einen solchen zu schaffen.

⁶⁴ Analog zur SUVA: Artikel 61 Absatz 3 UVG.

⁶⁵ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG), SR **954.1**, in Kraft seit 1. Februar 1997 bzw. für einzelne Teile seit 1. Januar 1998.

⁶⁶ Artikel 2 Absatz 3 Bst. a der VO vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel, SR **954.11**.

⁶⁷ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz vom 24. Februar 1993 über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG), BBl **1993** I 1381 f.

⁶⁸ So Artikel 8 Absatz 2 BEHG; BBl **1993** I 1386 1402 f.

⁶⁹ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 82.

1.3.4 Paradigmenwechsel in der Gewinnausschüttung

1.3.4.1 Fehlende Gewinnermittlungsnorm

Die Gewinnverteilung der SNB ist gestützt auf die Vorgabe der Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 4 BV) in Artikel 27 NBG umfassend geregelt. Demgegenüber fehlen im geltenden Notenbankrecht nähere Bestimmungen darüber, wie der Nationalbankgewinn ermittelt werden soll. Zwar ist die Gewinnermittlung seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung in Artikel 99 Absatz 3 erwähnt, indem die Nationalbank verpflichtet wird, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden. Normen zur konkreten Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung und insbesondere zur Frage, welcher Anteil der Notenbankerträge zur Bildung von Rückstellungen heranzuziehen und welcher Anteil als Gewinn auszuschütten ist, fehlen im Nationalbankgesetz aber nach wie vor. Der blosse Verweis auf die Rechnungslegungsgrundsätze des Obligationenrechts in Artikel 25 Absatz 2 NBG (Ziff. 1.3.2.5) trägt der besonderen Natur einer Zentralbank unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr genügend Rechnung.

Das Fehlen einer Gewinnermittlungsnorm im NBG ist historisch erklärbar: Unter dem Regime fester Wechselkurse war die Behandlung von Gewinnen und Verlusten der SNB aus Änderungen der Goldparität des Frankens vom Gesetzgeber gesondert geregelt. Nach Artikel 3 des alten Münzgesetzes⁷⁰ entschied die Bundesversammlung über die Behandlung solcher Gewinne und Verluste. Die übrigen Gewinnmöglichkeiten der Nationalbank waren damals beschränkt, weil die Aktiven der SNB zur Hauptsache aus Gold bestanden. Deshalb drängten sich keine besonderen Regelungen zur Gewinnermittlung auf.

Dies änderte sich mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973. Das Gewinn- und Verlustrisiko auf den Währungsreserven stieg stark an. Die Nationalbank bildete aus ihren Erträgen Rückstellungen, um Wechselkursschwankungen abzufedern und die für die Geld- und Währungspolitik notwendigen Devisenreserven aufzubauen. Dazu waren zunächst sämtliche Erträge notwendig. Mit zunehmendem Bestand an Rückstellungen stellte sich dann aber die Frage, welcher Anteil der Nationalbankerträge weiterhin für den Aufbau an Rückstellungen verwendet und welcher Anteil an Bund und Kantone ausgeschüttet werden sollte. Die Praxis der Gewinnermittlung wird seit Anfang der 90er Jahre mittels Gewinnausschüttungsvereinbarungen, welche zwischen dem Eidg. Finanzdepartement und der Nationalbank abgeschlossen werden, geregelt. Sie soll nun im Rahmen der Totalrevision des NBG eine ausdrückliche Rechtsgrundlage erhalten.

1.3.4.2 Die Gewinnausschüttung der SNB bis 1991

Die Erwartung des Gesetzgebers, dass die Nationalbank keine hohen Gewinne erwirtschaften werde, weil sie einen Grossteil ihrer Aktiven in wertbeständigem, aber ertraglosem Gold halten würde, bestätigte sich während langer Jahre. Immerhin konnte die SNB in den Jahren 1918 bis 1932 sowohl die Dividende als auch die Pro-Kopf-Entschädigung ausbezahlen und verbleibende Überschüsse an Bund und Kantone ausschütten. Letztere waren allerdings äusserst gering.

⁷⁰ Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über das Münzwesen, AS **1971** 360, **1997** 2755.

1933 bis 1991 wurden keine Überschüsse mehr ausgeschüttet. Anfänglich stiess auch die Auszahlung der Pro-Kopf-Entschädigung auf Schwierigkeiten, weshalb 1953 die heute noch vorgesehene Möglichkeit eingeführt wurde, die Entschädigung binnen fünf Jahren nachzuzahlen (Art. 27 Abs. 3 Bst. a NBG). In der Nachkriegszeit war ein Aufschub dieser Auszahlung allerdings nie mehr nötig. Die Rechnungsabschlüsse erlaubten es stets, einen Reingewinn in der Höhe der Dividende und der Pro-Kopf-Entschädigung auszuweisen. Im Übrigen wurden Rückstellungen gebildet, welche es erlaubten, unter dem System flexibler Wechselkurse eingetretene Kursverluste auf den Devisenbeständen auszugleichen.

Im Geschäftsjahr 1978 überstieg der Abschreibungsbedarf auf den Devisenbeständen den Zinsertrag und die Rückstellungen. Der verbleibende Fehlbetrag wurde unter der Bezeichnung «Verlust auf den Devisenbeständen» als Ausgleichsposten aktiviert, unter Heranziehung der stillen Reserven auf dem Gold. So war es möglich, auch in diesem Jahr die Dividende und die Pro-Kopf-Entschädigung auszurichten.⁷¹ Auch in anderen Geschäftsjahren (1977, 1979, 1986, 1990) überstieg der Abschreibungsbedarf auf den Devisen den Zinsertrag. Die Differenz konnte aber jeweils aus den Rückstellungen gedeckt werden.

1.3.4.3 Das Gewinnausschüttungskonzept 1991

Insgesamt konnte die SNB in den achtziger Jahren namhafte Rückstellungen bilden. Diese wurden zu Beginn der neunziger Jahre als ausreichend erachtet, um die grossen Wechselkurs- und Zinsrisiken abzudecken, welchen eine Zentralbank bei flexiblen Wechselkursen heute ausgesetzt ist. Es wurde daher geprüft, ob und nach welcher Formel die SNB über die Dividende und die Pro-Kopf-Entschädigung hinausgehende Erträge ausschütten sollte.

Angesichts des Fehlens gesetzlicher Normen vereinbarten das Eidg. Finanzdepartement und die Nationalbank im Sinne der Lückenfüllung anfangs 1992 ein *Konzept für die Gewinnermittlung*. Damit die SNB ihren geldpolitischen Auftrag ohne Ertragszwang erfüllen kann, wurde vereinbart, dass die SNB zunächst aus ihren Erträgen einen Zuwachs der Devisenreserven im Gleichschritt mit dem nominellen Wirtschaftswachstum sicherstellt. Gemessen wird dieser Zuwachs an Devisenreserven auf der Passivseite der SNB-Bilanz am angestrebten Zuwachs der Rückstellungen. Was über diese angestrebte Aufstockung der Rückstellungen hinaus an Erträgen übrig bleibt, steht für die Ausschüttung an Bund und Kantone zur Verfügung (für eine nähere Beschreibung der Gewinnermittlungsregel: Ziff. 2.4.2.2).

Weil die so ermittelten Nationalbankgewinne aufgrund von Zins- und Wechselkursänderungen von Jahr zu Jahr stark schwanken können, wurde zusätzlich ein *Glättungsverfahren* vereinbart, um Bund und Kantone die Budgetierung und Finanzplanung zu erleichtern: Die Gewinnausschüttungen wurden auf maximal 600 Millionen Franken pro Jahr limitiert. So wurden in Jahren mit hohen Gewinnen aufgrund der gleichbleibenden Ausschüttung von 600 Millionen Franken höhere Rückstellungen als angestrebt gebildet und somit eine Art «Schwankungsreserve» für Jahre mit niedrigeren Erträgen oder Verlusten geschaffen. Dieses Konzept

⁷¹ Dazu SNB, Jubiläumsschrift 1957–1982, Zürich 1982, S. 328 f.

ermöglichte es, für die Geschäftsjahre 1991–1997 jeweils einen durchschnittlichen Gewinn von 600 Millionen Franken an Bund und Kantone auszuschütten.⁷²

1.3.4.4 Gewinnausschüttungsvereinbarung 1998

Am 1. November 1997 trat eine Teilrevision des Nationalbankgesetzes in Kraft, mit welcher u.a. die Laufzeitbegrenzung für handelbare Devisenanlagen aufgehoben und der SNB das Gold lending-Geschäft ermöglicht wurde.⁷³ Damit wurde der SNB eine flexiblere, den Innovationen auf den Finanzmärkten angepasste und damit ertragreichere Anlage ihrer Währungsreserven eröffnet. Die SNB nutzte den erweiterten Anlagespielraum, indem sie die durchschnittliche Kapitalbindungsdauer (Duration) ihrer Fremdwährungsanlagen erhöhte und die Währungszusammensetzung verbreiterte.

Den erhöhten Ertragserwartungen trug eine neue, am 24. April 1998 abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem Finanzdepartement und der Nationalbank Rechnung. Darin wurde die *bisherige Gewinnermittlungsregel* bestätigt, wonach die Rückstellungen der SNB im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum ansteigen sollen. Angepasst wurden demgegenüber der Glättungsmodus und der auszuschüttende Betrag:

Um *eine verstärkte Glättung der Ausschüttungen* an Bund und Kantone zu erreichen, wurde die jährliche Gewinnausszahlung aufgrund einer Ertragsprognose der SNB für die Geschäftsjahre 1998–2002 zum Voraus auf 1,5 Milliarden Franken festgelegt. Die namhafte Erhöhung gegenüber den Vorjahren beruhte nicht nur auf der ertragreicheren Anlage, die das teilrevidierte Nationalbankgesetz ermöglichte. Sie berücksichtigte auch, dass die effektiven Rückstellungen der SNB Ende 1997 deutlich über ihrem angestrebten Bestand lagen.

Im Interesse einer stabilen Ausschüttung erlaubte die Vereinbarung, dass die Rückstellungen vorübergehend unter den angestrebten Bestand zurückgehen können, wobei eine Untergrenze bei 60 Prozent des angestrebten Bestandes gesetzt wurde. Wäre diese Untergrenze während der Fünfjahresperiode erreicht worden, hätte dies eine Kürzung oder das Aussetzen der vereinbarten Ausschüttungssumme zur Folge gehabt.

1.3.4.5 Gewinnausschüttungsvereinbarung 2002

Eine Kürzung der Ausschüttung wurde jedoch während der Dauer der Vereinbarung von 1998 nicht notwendig. Vielmehr zeigte sich, dass die Ertragsprognosen zu vorsichtig ausgefallen waren. Die SNB hielt Ende 2001 Rückstellungen für Markt-, Kredit-, Liquiditäts- und Betriebsrisiken, die um gut 13 Milliarden Franken über

⁷² Aufgrund von Abschreibungen auf den Devisenbeständen in den Jahren 1994 und 1995 konnte für 1995 nur eine Ausschüttung von rund 142 Millionen Franken an Bund und Kantone vorgenommen werden. Die Jahresrechnung 1996 erlaubte es dann, die Differenz zur Ausschüttung von 600 Millionen Franken nachzuzahlen; 88. Geschäftsbericht SNB 1995, S. 68 ff.

⁷³ Botschaft vom 17. März 1997 über die Revision des Nationalbankgesetzes, BBl 1997 II 977 ff.; AS 1997 2252; SNB, 89. Geschäftsbericht 1996, S. 82.

ihrem angestrebten Bestand lagen.⁷⁴ EFD und SNB beschlossen daher im März 2002, diesen Überschuss, der als zurückbehaltener Notenbankgewinn zu betrachten ist, über eine Periode von 10 Jahren abzubauen. Zusätzlich zu den laufenden Erträgen der SNB enthält die Gewinnausschüttung deshalb auch in den kommenden Jahren eine «Abbaukomponente». Dadurch kann die Ausschüttung – beginnend ab Frühling 2003 – auf 2,5 Milliarden Franken pro Jahr erhöht werden. Nach Ablauf von zehn Jahren sollten die effektiven Rückstellungen wieder auf ihrem angestrebten Bestand liegen. Anschliessend fällt die «Abbaukomponente» weg, und die Gewinnausschüttung der SNB wird nur noch in der Höhe der effektiv erzielten Erträge – aus heutiger Sicht rund 900 Millionen Franken pro Jahr – liegen.

Auch in der neuen Vereinbarung vom 5. April 2002 gewährleistet eine Untergrenze für die Rückstellungen, dass der Bestand an Währungsreserven bei unerwarteten Ertragseinbrüchen nicht unter das für die Geld- und Währungspolitik notwendige Minimum fallen kann. Gleichzeitig soll neu eine Obergrenze dafür sorgen, dass bei höher als erwarteten Erträgen der Abbau der zu hohen Rückstellungen nicht unnötig verzögert wird. Unter- bzw. überschreiten die effektiven Rückstellungen das Grenzband, wird die Gewinnausschüttung im betreffenden Jahr so gekürzt bzw. erhöht, dass die betreffende Grenze gerade erreicht wird. Die Vereinbarung gilt bis und mit dem Geschäftsjahr 2012 der SNB. Da Ertragsschätzungen über einen so langen Zeitraum mit grosser Unsicherheit verbunden sind, wird die Vereinbarung im Jahr 2007 einer Überprüfung unterzogen. Damit sollen sich abzeichnende Fehlentwicklungen frühzeitig korrigiert und abrupte Kürzungen oder Erhöhungen des jährlichen Ausschüttungsbetrags vermieden werden.

1.3.5 Konsequenzen der neuen Bundesverfassung

1.3.5.1 Stärkung der aktienrechtlichen Elemente

Im Interesse der Verwesentlichung hat die neue Währungsverfassung (Art. 99 Abs. 2 BV) die Rechtsform der Schweizerischen Nationalbank offengelassen.⁷⁵ Hingegen hat der Verfassungsgeber die Unabhängigkeit der Nationalbank verfassungsrechtlich verankert (Ziff. 1.2.2.3). Die funktionelle, finanzielle, institutionelle und personelle Unabhängigkeit der SNB liesse sich grundsätzlich auch in einer Anstaltsstruktur verwirklichen, wie das Beispiel anderer Zentralbanken zeigt, welche ebenfalls als unabhängig gelten.⁷⁶ Anstalten sind durch Rechtssetzung geschaffene organisatorische Verwaltungseinheiten, die ihren Benützern für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stehen.⁷⁷ Selbständig sind solche Gebilde dann, wenn sie mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind, über eigenes Vermögen verfügen und für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden können.⁷⁸ Inwieweit eine öffentlichrechtliche Anstalt tatsächlich Autonomie, d.h. Entscheidungsfreiheit geniesst, ist jedoch abhängig von der konkreten Rechtsgrundlage. Jede Anstalt kann diesbezüglich

⁷⁴ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 104.

⁷⁵ Vgl. «Botschaft Bundesverfassung» (Anm. 7), BBl 1997 I 303.

⁷⁶ Z.B. die Deutsche Bundesbank (§ 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 22. Oktober 1992/ 22. Dezember 1997).

⁷⁷ Häfelin Walter/Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. A. Zürich 1993, S. 246.

⁷⁸ Beispiel einer selbständigen Anstalt des Bundes ist etwa die SUVA.

anders ausgestaltet sein. Die aktienrechtliche Organisationsstruktur hat dagegen den Vorteil, dass grundsätzlich eigene Entscheidungswege für Fragen der Verwaltung und der Geschäftsführung vorgezeichnet sind. Jede Mitwirkungsbefugnis einer ausenstehenden Behörde ist als Ausnahme von dieser Regel zu verstehen und bedarf einer expliziten Regelung im Gesetz, welche entsprechend begründet werden muss. Letztlich wohl aus diesem Grunde ist eine ganze Reihe europäischer Zentralbanken – so etwa die belgische, niederländische, schwedische und österreichische Nationalbank – in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft gekleidet.

In der schweizerischen Rechtslehre wird die Auffassung vertreten, dass die SNB nur dem Schein nach eine Aktiengesellschaft sei. In Wirklichkeit sei sie «eine (eigenartige) Hybride aus öffentlicher Anstalt und öffentlich-rechtlicher Körperschaft, wobei sie letztlich, trotz ihres äusseren Erscheinungsbildes als Aktiengesellschaft, der ersteren näher steht».⁷⁹ Neuere Analysen, die sich mit der Rechtsnatur der SNB befassen, neigen ebenfalls zur öffentlichrechtlichen, quasi-anstaltlichen Betrachtung.⁸⁰ Andere Autoren sprechen von einem dualistischen Charakter, indem die SNB einerseits als Privatrechtssubjekt wirken und andererseits die Stellung einer hoheitlichen Behörde einnehmen kann.⁸¹ Aus der Distanz betrachtet mögen diese Auffassungen berechtigt sein. So ist es beispielsweise aus einer über das bloss Formale hinausgehenden Sicht nicht (mehr) zutreffend, die Aktionärinnen und Aktionäre als Eigentümerinnen und Eigentümer der SNB zu bezeichnen. Dies macht u.a. die Liquidationsvorschrift des NBG (Art. 68) sichtbar. Im Liquidationsfall könnten die Aktionärinnen und Aktionäre über das einbezahlte Aktienkapital hinaus nicht an der Substanz der SNB partizipieren. Der Aktivenüberschuss ginge in das Eigentum der neuen Notenbank des Bundes über, d.h. er ist der Notenbankaufgabe gewidmet. Die Währungsreserven werden daher zu Recht als Volksvermögen bezeichnet.

Entscheidend sind jedoch die Vorteile der äusseren Form der Aktiengesellschaft im Hinblick auf die Erfüllung des Notenbankauftrags. Die aktienrechtliche Struktur entfaltet ihre Wirkung als Verkörperung der institutionellen Unabhängigkeit. Diese Rechtsform ist am Besten geeignet, unabhängige Entscheidungen sicherzustellen und das Vermögen der Notenbank vor der Verwendung für notenbankfremde Aufgaben durch den Staat zu schützen. Im Hinblick auf die Verankerung der Unabhängigkeit der SNB in der neuen Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 2 BV) kann kein Zweifel bestehen, dass die Rechtsform der Aktiengesellschaft dem verfassungsgeberischen Willen besser entspricht als jede andere denkbare Rechtsform. Die aktienrechtliche Struktur hat sich in der fast hundertjährigen Geschichte der Notenbank bewährt. Sie hat auch aufgrund dieser Tradition eine erhebliche Symbolkraft. Aus diesen Gründen soll sie beibehalten werden.

Allerdings kann die Rechtsform der Aktiengesellschaft ihre Rolle als Gefäss, um die Unabhängigkeit der SNB zu gewährleisten, auf mittlere Sicht nur spielen, wenn die aktienrechtlichen Elemente mit neuem Leben erfüllt werden. Im Rahmen der Revision des Nationalbankgesetzes soll deshalb der Bedeutungsgehalt der Aktiengesellschaft durch einzelne Modifikationen erhöht werden. Diese Änderungen sind eher Feinabstimmungen; sie reichen von einer leichten Stärkung der vermögensrechtlichen Stellung der Aktionärinnen und Aktionäre über die Abschaffung von

⁷⁹ Junod Charles-André, Kommentar zur Bundesverfassung, Artikel 39 N. 24.

⁸⁰ Vgl. die Hinweise bei Klausner (Anm. 18), S. 442.

⁸¹ Nobel (Anm. 18), S. 148; ähnlich Schürmann (Anm. 38), Artikel 1 N. 3., Artikel 14 N. 4.

Beschränkungen zur Übertragung der SNB-Aktie bis zur qualitativen Aufwertung der Aufsichts- und Revisionsorgane der SNB. Insgesamt dürfte die vorgeschlagene Stärkung der aktienrechtlichen Elemente dazu beitragen, dass die Aktionärinnen und Aktionäre der SNB ihre Rolle als «Treuhänderin der Unabhängigkeit» inskünftig noch besser spielen können.

1.3.5.2 Umsetzung des Auftrags zum Aufbau von Währungsreserven

Die neue Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 3 BV) verpflichtet die SNB, «aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven» zu bilden. Damit soll das öffentliche Vertrauen in das staatliche Geld gefördert und zudem sichergestellt werden, dass die SNB ihr Konzept des langfristig orientierten, kontinuierlichen Aufbaus von Devisenreserven nach Massgabe des schweizerischen Wirtschaftswachstums weiterführen kann (Ziff. 1.2.2.5). Diese Zielsetzung dürfte auf der Gesetzesstufe am Zweckmässigsten so umzusetzen sein, dass im Abschnitt über die Rechnungslegung eine den künftigen Aufbau von Währungsreserven sicherstellende Art der Gewinnermittlung ausdrücklich normiert wird.

Im Weiteren stellt sich die Frage, ob es Sache des Bundesgesetzgebers sei, in genereller Weise die Höhe der für die Geld- und Währungspolitik erforderlichen Währungsreserven festzulegen. Diese Frage ist zu verneinen. Was «ausreichende Währungsreserven» sind, lässt sich nicht ein für alle Mal im Gesetz bestimmen oder formelhaft ermitteln. Verfassungsrechtlich vorgegeben ist allein, dass ein Teil der Währungsreserven «in Gold» zu halten ist. Im neuen Nationalbankgesetz soll deshalb die SNB die Kompetenz erhalten, im Rahmen ihres Auftrags Höhe und Zusammensetzung der notwendigen Währungsreserven zu bestimmen. Diese Aufgabe soll die SNB in voller Unabhängigkeit wahrnehmen können. Delegiert der Gesetzgeber die Bestimmung der für die Geld- und Währungspolitik erforderlichen Währungsreserven an die SNB, so heisst dies, dass nach der Revision des Nationalbankgesetzes allein noch Verfahrensfragen der Gewinnausschüttung an Bund und Kantone zu regeln sein werden. Diese Regelung kann in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Nationalbank und Finanzdepartement erfolgen.

1.3.5.3 Anpassungen in den Zuständigkeiten von Bundesrat und Bankorganen

1.3.5.3.1 Kompetenzverteilung Bundesrat – Bankrat

In Umsetzung der funktionellen und finanziellen Unabhängigkeit (Ziff. 1.2.2.3) sind im Kompetenzbereich des Bundesrates nach Artikel 63 Ziffer 2 NBG (Mitwirkung und Aufsicht des Bundes) einige Akzentverschiebungen vorzunehmen, welche in ihrer Auswirkung die Rolle des Bankrates in der Administrativaufsicht insgesamt stärken dürften.

Um die funktionelle Unabhängigkeit der SNB in der Notenemission zu verwirklichen, sind die Befugnisse des Bundesrates, den Nennwert der von der SNB auszugebenden Noten zu genehmigen (Art. 63 Ziff. 2 Bst. d NBG) und die SNB zum Rückruf bestimmter Notenabschnitte, Notentypen und Notenserien zu ermächtigen

(Art. 63 Ziff. 2 Bst. f NBG) bereits im Zuge der Schaffung des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG)⁸² aus dem Nationalbankgesetz gestrichen worden. Bei der Revision des Nationalbankgesetzes gilt es nun, die Kompetenzen des Bankrates (heute Art. 43 Ziff. 7, 9 NBG) entsprechend anzupassen.

Obwohl die SNB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft bereits heute den Anforderungen an die finanzielle Unabhängigkeit grundsätzlich gerecht wird, ergeben sich aus dem geltenden Nationalbankgesetz (direkt oder indirekt) gewisse Einschränkungen der Budget- und Finanzautonomie. Zu denken ist etwa an die Pflicht der SNB, die Reglemente über die Besoldungsminima und -maxima der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und über die Entschädigung der Bankbehörden dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 61 NBG). Im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit ist deshalb im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision die volle Budgetautonomie der SNB herzustellen, so dass der Erlass dieser Reglemente in die alleinige Kompetenz des Bankrates fällt. Dabei wird er allerdings die Grundsätze und Reportingstandards des Bundesrats bezüglich der Anstellungsbedingungen für die obersten Führungskräfte bundesnaher Unternehmen und Institutionen zu beachten haben. Unter dem Aspekt der Organisationsautonomie ebenfalls nicht unproblematisch erscheint das geltende Recht des Bundesrats zur Genehmigung des Organisationsreglements der Bank (Art. 61 NBG). Die Genehmigung dieses – für das Funktionieren der SNB grundlegenden – Reglements, die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der SNB sowie die Wahlbefugnisse des Bundesrates (Mehrheit der Mitglieder des Bankrates und die Mitglieder des Direktoriums sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter) sollen indessen auch in Zukunft den Kern der von der Verfassung vorgesehenen Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung der Notenbank ausmachen.

1.3.5.3.2 Kompetenzverteilung Bundesrat – Direktorium

Die Pflicht von Bundesrat und Nationalbank, sich vor Entscheidungen von wesentlicher konjunkturpolitischer und monetärer Bedeutung gegenseitig zu orientieren und ihre Massnahmen aufeinander abzustimmen (Art. 2 Abs. 2 NBG; Ziff. 1.3.3.3), wurde 1978 vorab im Hinblick auf die Handhabung des hoheitlichen Notenbankinstrumentariums geschaffen.⁸³ Die meisten dieser hoheitlichen Notenbankinstrumente, namentlich aber jene, die der Bundesrat besonders anordnen muss (Emissionskontrolle, Abwehr ausländischer Gelder), werden im Zuge der Revision des Nationalbankgesetzes aufgehoben (Ziff. 1.5.4, 1.5.5). Damit stehen der SNB neu sämtliche (rechtsgeschäftlichen und hoheitlichen) Instrumente zur Führung der Geld- und Währungspolitik dauerhaft zur Verfügung. Zudem wird als Ausfluss der funktionellen Unabhängigkeit die Weisungsfreiheit sämtlicher Organe der SNB im Gesetz verankert (Ziff. 1.2.2.3), was bedeutet, dass inskünftig das Direktorium autonom über den Einsatz des gesamten Spektrums notenbankpolitischer Instrumente zu bestimmen hat.

⁸² Vgl. «Botschaft WZG» (Anm. 9), BBl 1999 7277.

⁸³ Nach Schürmann (Anm. 38; Art. 2 N. 6) hatte die Vorschrift die «Koordination der Konjunkturpolitik» zum Gegenstand, als deren Bestandteil damals die Geld- und Währungspolitik verstanden wurde.

Diese verfassungsrechtlich vorgezeichnete Akzentverschiebung hat zur Folge, dass allein noch die Pflicht zur wechselseitigen Orientierung von Bundesrat und Nationalbank vor wichtigen Entscheiden ins neue Nationalbankgesetz zu übernehmen ist. Die Orientierungspflicht ist im Rahmen der vorgesehenen Rechenschaftsablage der SNB gegenüber dem Bundesrat näher zu ordnen. Mit dieser Lösung wird sichergestellt, dass die SNB für die Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben die volle Verantwortung trägt.

1.3.6 Reformbedürftige Organstruktur der SNB

1.3.6.1 Diskrepanz zwischen gesetzlicher Ordnung und Realität

Angesichts der in den letzten Jahrzehnten eingetretenen monetären Entwicklungen und des veränderten Umfeldes genügt die im Gesetz festgelegte Organisation der SNB den Anforderungen nicht mehr. Die SNB wirkt heute mit der Vielzahl ihrer Gesellschaftsorgane, deren Kompetenzen sich teilweise überlappen oder faktisch nicht mehr wahrgenommen werden, recht eigentlich «überorganisiert». Ihre Strukturen sind schwerfällig und behindern teilweise eine rasche Entscheidungsfindung. Diskrepanzen zwischen gesetzlicher Ordnung und Realität bestehen namentlich bei den Aufsichtsfunktionen von Bankrat und Bankausschuss, bei der Organstellung der Zweiganstaltsdirektionen und Lokalkomitees sowie bei den fachlichen Anforderungen an die Revisionskommission.

Als erster Schritt zur organisatorischen Reform drängt sich die Reduktion von heute sieben auf vier Gesellschaftsorgane (Generalversammlung, Bankrat, Direktorium, Revisionsstelle) auf. Mit 40 Mitgliedern ist sodann der Bankrat als Organ für die Administrativaufsicht der SNB zu gross; vertiefte Diskussionen zur Entscheidungsbildung können in einem solchen Gremium kaum stattfinden. In einem zweiten Schritt ist daher eine zahlenmässige Verkleinerung des Bankrates vorzunehmen, dessen Pflichtenheft zudem im Sinne einer Stärkung seiner Aufsichts-, Organisations- und Finanzverantwortung grundlegend zu modernisieren ist. Damit einher gehen erhöhte fachliche Anforderungen an die Bankratsmitglieder. Als dritter Schritt ist die Revisionskommission durch eine Revisionsstelle zu ersetzen, der ausschliesslich besonders befähigte Revisorinnen und Revisoren angehören; auch juristische Personen müssen grundsätzlich in die Revisionsstelle wählbar sein.

Insgesamt wird eine Verschlankeung und Professionalisierung der Organe der SNB angestrebt. Die Organstruktur der Notenbank muss enger an ihrer heutigen Aufgabenstellung orientiert sein, und sie hat Kriterien der betriebswirtschaftlichen Effizienz stärker zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden die Funktionsdefizite der drei gesetzlichen Organe, die aufgehoben werden sollen, kurz dargestellt. Die Reform der vier verbleibenden Organe der Nationalbank wird im Besonderen Teil der Botschaft (Ziff. 2.5) näher erläutert.

1.3.6.2

Überlebte Zuständigkeiten des Bankausschusses

Der Bankausschuss, der «als Delegation des Bankrates die nähere Aufsicht und Kontrolle über die Leitung der Bank» ausübt, tritt heute «in der Regel einmal im Monat» zusammen (Art. 48 Abs. 1, 3 NBG). Der zeitliche Aufwand steht in einem Missverhältnis zu den effektiven Entscheidungskompetenzen dieses Gremiums (Art. 49 NBG). De facto erschöpft sich die Tätigkeit des Bankausschusses heute weitgehend in der «Vorberatung aller vom Bankrat zu behandelnden Geschäfte» (Art. 49 Abs. 1) und in der Entgegennahme der Berichte seiner Kontrollsektionen (Art. 3 Geschäftsordnung Bankausschuss). Die vom Bankausschuss zu genehmigenden Verwaltungsausgaben (Liegenschaftskäufe und -verkäufe, Bauvorhaben, betriebliche Investitionen: Art. 49 Abs. 3 NBG) sind nur deshalb relativ zahlreich, weil die Ausgabenkompetenzen des Direktoriums reglementarisch tief gehalten und seit Jahrzehnten der Teuerung nicht angepasst worden sind. Grössere Verwaltungsausgaben bedürfen ohnehin der Genehmigung durch den Bankrat, das erweiterte Aufsichtsgremium der SNB. Nicht sinnvoll ist zudem die Befugnis des Bankausschusses, sämtliches unterschriftsberechtigtes Personal (inkl. Prokuristinnen und Prokuristen sowie Handlungsbevollmächtigte) zu ernennen und deren Besoldungen festzusetzen (Art. 49 Abs. 5 NBG), da der Bankausschuss die betreffenden Personen im Allgemeinen nicht kennt.

Die Tätigkeit der Kontrollsektionen des Bankausschusses, die periodische «Inspektionen der Departemente des Direktoriums und der Zweiganstalten» durchzuführen haben und auch «Revisionen vornehmen» können (Art. 3 Geschäftsordnung Bankausschuss), ist nicht mehr zielführend. Angesichts der Komplexität der Notenbankgeschäfte und des hohen Grades der Informatisierung der Transaktionen sind die Mitglieder des Bankausschusses kaum mehr in der Lage, diese Aufgabe im Sinne der ursprünglichen Absicht wahrzunehmen. Ferner erscheint es unnötig, dass neben einem qualifizierten internen Revisorat und einer externen Revisionsstelle der Bankausschuss selbst noch Revisionen vornimmt. Die kritische Mitverfolgung der finanziellen Führung der SNB ist im übrigen Sache des Bankrates, dem weiterhin die Verabschiedung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung sowie neu auch die Überwachung der Anlage der Aktiven und des Risikomanagements obliegen wird. Die bisher vom Bankausschuss wahrgenommenen Kontrolltätigkeiten werden somit vollständig im modernisierten Pflichtenheft des Bankrates aufgehen.

Daraus ergibt sich, dass der Bankausschuss in der bestehenden Form nicht mehr notwendig ist. Die Sach- und Personalfragen, in denen ihm heute noch ein effektiver Entscheidungsspielraum zusteht, können ohne weiteres dem Bankrat als künftig einzigem Aufsichtsorgan und teilweise auch dem Direktorium als geschäftsleitendem Organ übertragen werden.

1.3.6.3

Lokaldirektionen als Organe ohne eigenständige Kompetenzen

Nach der Konzeption des Nationalbankgesetzes sind die Lokaldirektionen eigene Organe der SNB (Art. 54 Abs. 2 NBG). Diese Regelung geht von der Annahme aus, dass die Zweiganstalten die ganze Palette der Notenbankgeschäfte tätigen. Indessen sind die beiden Zweiganstalten in Genf und Lugano heute operativ gesehen Aussenstellen der Hauptkasse (II. Departement in Bern). Die Beschränkung ihrer Tätigkeit

auf den örtlichen Bargeldverkehr legt es nahe, die Zweigniederlassungen in die Gesamtorganisation der SNB zu integrieren und sie dem sachlich vorgesetzten Departement zu unterstellen. Die Lokaldirektionen der Zweiganstalten in Basel, Lausanne, Luzern und St. Gallen nehmen heute nur noch die Beobachtung und Berichterstattung über die Wirtschaftsentwicklung im Rayon vor. Sie sind bloss Vertretungen der SNB, die organisatorisch als weisungsgebundene Aussenstellen der ihnen vorgesetzten Departemente (I. und II.) fungieren.

Heute werden die Direktorinnen und Direktoren der Zweiganstalten vom Bundesrat auf Vorschlag des Bankrates für eine Amtsdauer von sechs Jahren ernannt (Art. 54 Abs. 1 NBG). Diese Regelung trägt der veränderten Bedeutung der Zweigstellen nicht Rechnung. Ausserdem hat sie sich als unzweckmässig erwiesen, weil sie die Flexibilität im Einsatz von Direktionsmitgliedern an den Sitzen und bei den Zweiganstalten unnötig einschränkt. Werden die Lokaldirektionen als Organe der SNB aufgehoben, so ist folgerichtig, dass die Leiterinnen oder Leiter der Zweigniederlassungen und Vertretungen inskünftig – wie die Mitglieder der Direktion bei den Sitzen – vom Bankrat und nicht mehr vom Bundesrat ernannt werden.

1.3.6.4 Lokalkomitees ohne Organfunktionen

Nach geltendem Recht kommen den Lokalkomitees bei den Sitzen und Zweiganstalten verschiedene Begutachtungs- und Prüfungsaufgaben zu. Sie prüfen «periodisch die diskontierten Wechsel und Lombardvorschüsse ihres Sitzes oder ihrer Zweiganstalt» (Art. 50 Abs. 1^{bis} NBG), eine Aufgabe, die sich historisch erklärt: Man wollte die räumliche Nähe der Komiteemitglieder zu den Wechsel- und Lombardkreditschuldnern der einzelnen Bankstellen nutzen, um sie an der Überprüfung der Qualität dieser – damals als besonders riskant betrachteten – Notenbankaktiven zu beteiligen. Heute ist die Bedeutung des Diskont- und Lombardgeschäftes gering (Ziff. 1.3.3.3). Während die Diskontierung von Wechseln nicht mehr praktiziert wird, wurde das Lombardgeschäft vollständig auf den Sitz Zürich konzentriert. Bei diesen faktischen Gegebenheiten können die Lokalkomitees ihre gesetzliche Prüfungsaufgabe im Lombard- und Diskontgeschäft heute nicht mehr wahrnehmen.

Ebenfalls seit längerem nicht mehr wahrgenommen wird die zweite Aufgabe der Lokalkomitees, nämlich eine «gutachtliche Äusserung für die Wahl des Direktors sowie für die Ernennung der Prokuristen und Handlungsbevollmächtigten der betreffenden Zweiganstalt» abzugeben (Art. 50 Abs. 2 NBG). Über die Person einer neuen Zweiganstaltsdirektorin oder eines neuen Zweiganstaltsdirektors werden die Mitglieder des Lokalkomitees erst in einem fortgeschrittenen Stadium der Evaluation informiert. Über die Anstellung von Kaderleuten bei den Zweigniederlassungen muss zumeist kurzfristig entschieden werden, so dass die Lokalkomitees nicht in die Rekrutierung einbezogen werden können.

Keine der gesetzlichen Aufsichts- und Kontrollfunktionen kann angesichts der geschilderten Realitäten von den Lokalkomitees heute noch wahrgenommen werden. Als einzige Aufgabe ist ihnen verblieben, «mit dem Direktor Aussprachen über die Wirtschaftslage und die Auswirkungen der Notenbankpolitik in ihrem Gebiet» zu pflegen (Art. 50 Abs. 1^{bis} NBG). Damit sind indessen keinerlei Entscheidungsbefugnisse verbunden. Es liegt daher nahe, die Lokalkomitees als gesetzliche Organe der SNB aufzuheben. Zur Unterstützung der regionalen Wirtschaftsbeobachtung soll

die SNB neu bei allen Bankstellen Beiräte errichten können. Diese regionalen Beiräte würden vom Bankrat eingesetzt und an die Stelle der Lokalkomitees treten (Ziff. 2.5.3.5.2.3).

1.3.6.5 Folgerung

Wie gezeigt, orientieren sich die Organisationsprinzipien der SNB noch immer an regionalen Gegebenheiten, die Aufgaben der Nationalbank indessen längst nicht mehr. Darüber hinaus betraute der historische Gesetzgeber die bestehenden Organe der SNB mit einer Vielzahl von Kontrollaufgaben, wohl in der damals realistischen Annahme, diese könnten auch von Nichtfachleuten sachgerecht wahrgenommen und die Risiken der Zentralbankgeschäfte so angemessen überwacht werden. Die Komplexität, Vernetztheit und Internationalität der Zentralbankfunktionen lässt einen derartigen Regelungsansatz heutzutage nicht mehr zu. Im Zuge der Totalrevision des Nationalbankgesetzes ist die Organisationsstruktur der SNB deshalb umfassend zu reformieren.

1.4 Die Rechtsgeschäfte der SNB

1.4.1 Grundkonzept der geltenden Norm über den Geschäftskreis

Das geltende Nationalbankgesetz zählt die einzelnen Arten von Geschäften, die zur Erfüllung des Auftrags der SNB zulässig sind, abschliessend und sehr detailliert auf (Art. 14 NBG).⁸⁴ Diese Konzeption geht auf die Anfänge der Notenbanktätigkeit zurück. Zwei Hauptgründe veranlassten den Gesetzgeber, die rechtsgeschäftlichen Mittel der SNB im Gesetz abschliessend zu ordnen: Zum einen wollte er vermeiden, dass die Notenbank in Konkurrenz zu den Geschäftsbanken trete.⁸⁵ Zum andern war er bestrebt, die Notenbank auf Geschäfte zu verpflichten, die hohen Ansprüchen an Sicherheit und Liquidität genügen.⁸⁶ Die Risiken der SNB wurden dabei durch die Definition von drei Elementen eingegrenzt: Art und Gegenstand des Rechtsgeschäfts (Kauf, Diskontierung, Wechsel, Schuldverschreibung, usw.), Kategorie des Schuldners (Bund, Kanton, Bank, ausländischer Staat) sowie – im Regelfall – Höchstlaufzeit der Forderung. Diese Einschränkung des Handlungsspielraums der SNB mittels abschliessend umschriebener Geschäftstypen wurde im Zuge der letzten NBG-Revisionen sukzessive gelockert, ohne dass das Konzept als solches aufgegeben wurde.⁸⁷

⁸⁴ Im Rahmen ihrer Grundrechtsbindung hat die SNB die Freiheit, auf ein bestimmtes Geschäft einzutreten oder nicht: BGE **109** I b 155.

⁸⁵ «Botschaft 1894» (Anm. 27), BBl **1894** III 592f.; «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl **1953** I 925.

⁸⁶ «Botschaft 1894» (Anm. 27), BBl **1894** III 582f.; «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl **1953** I 907; Schürmann (Anm. 38) Art. 14 N. 2.

⁸⁷ Vgl. Revisionen des Nationalbankgesetzes vom 23. Dezember 1953 (BBl **1953** I 909 – 913), vom 15. Dezember 1978 (BBl **1978** I 821 und 829) und vom 20. Juni 1997 (BBl **1997** II 985 ff.); eine Übersicht findet sich im Bericht «Das neue Nationalbankgesetz» der Expertengruppe «Reform der Währungsordnung» vom 16. März 2001 («Expertenbericht Nationalbankgesetz»), S. 33.

1.4.2 Ungenügen des geltenden Regelungsansatzes

1.4.2.1 Überholte Kriterien zur Risikobegrenzung

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich Struktur und Funktionsweise der Finanzmärkte tiefgreifend gewandelt.⁸⁸ Mit der Globalisierung der Finanzmärkte haben sich die nationalen Grenzen im Geschäftsverkehr der Banken und übrigen Finanzinstitute verwischt. Die Deregulierung der Finanzmärkte durch Aufhebung direkter Eingriffe in das Mengen- und Preisgefüge einerseits und durch Abbau rechtlicher Schranken zwischen dem Banken-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäft andererseits ist weltweit rasch vorangetrieben worden. Als Folge davon haben sich – erstens – neue Arten von Finanzkontrakten herausgebildet: Finanzinnovationen, die es erlauben, Vermögenswerte und damit verbundene Risiken in getrennt handelbare Elemente zu zerlegen und je nach Bedarf neu zu bündeln. Getrieben vom gestiegenen internationalen Wettbewerbsdruck haben sich – zweitens – die Anbieter von Bank-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungen zunehmend zu grossen Finanzgruppen zusammengeschlossen.

Infolge dieser dynamischen Entwicklungen ist die heutige Kategorisierung der Geschäfte nach schuldenbezogenen Qualitätsmerkmalen nicht länger geeignet, um als Kriterium zur Risikoeingrenzung von Zentralbankgeschäften zu dienen. Moderne Finanzmarktinstrumente, auf die auch eine Zentralbank heutzutage angewiesen ist (etwa das Repo-Geschäft oder Derivate), lassen sich zudem nicht mehr mit herkömmlichen zivilrechtlichen Begriffen erfassen. Und die Tiefe eines Marktes ist für die Liquidität einer Anlage von wesentlich grösserer Bedeutung als irgendwelche Laufzeitbegrenzungen.

1.4.2.2 Fehlende Systematik, Lücken

Der Geschäftskreis der SNB ist heute unsystematisch geregelt. Im gleichen Gesetzesartikel (Art. 14 NBG) findet sich die Rechtsgrundlage für Geschäfte der SNB mit Banken, Zentralbanken und internationalen Organisationen ebenso wie für Bankdienstleistungen zu Gunsten des eigenen Personals und der Personalvorsorgeeinrichtungen. Eine umfassende Neuordnung bietet die Gelegenheit, die Notenbankgeschäfte stärker nach den Kern-, Sonder- und Nebenaufgaben der SNB zu gruppieren. Die Aufgabenbezogenheit der Geschäfte soll im Gesetz sichtbar werden.

Ein systematischer Mangel des geltenden Gesetzes ist das Fehlen einer expliziten Rechtsgrundlage, damit die SNB dauerhafte Beteiligungen am Kapital von Gesellschaften oder Mitgliedschaftsrechte erwerben kann. Solche Beteiligungen und Mitgliedschaftsrechte hält sie heute an Gesellschaften, die schwergewichtig Dienstleistungen im Bereich der Herstellung von Banknoten und des Zahlungsverkehrs erbringen (Ziff. 2.2.5). Ebenso sind die sogenannten Hilfgeschäfte für den Betrieb der SNB im neuen Gesetz zu nennen.⁸⁹

⁸⁸ Vgl. Merz Peter, Notenbankinstrumentarium und Deregulierung, in Festschrift für Jean-Paul Chapuis, Zürich 1998, S. 104 ff.

⁸⁹ Damit erübrigt sich der Kunstgriff, ausserhalb des eigentlichen Geschäftskreises noch «freies» rechtsgeschäftliches Handeln der SNB als zulässig zu erklären: Vgl. Schürmann, Kommentar NBG, Art. 14 N. 7.

1.4.3

Zielsetzungen der Reform

Mit einer umfassenden Reform des Geschäftskreises der SNB sollen folgende Ziele angestrebt werden:

– Flexible und verständliche Umschreibung der Notenbankgeschäfte

Die Notenbankgeschäfte sollen möglichst offen und flexibel formuliert werden, damit künftige Entwicklungen auf den Finanzmärkten nicht immer wieder zu Gesetzesanpassungen zwingen. Aus diesem Grund soll die Definition der Geschäfte vermehrt über die an sie gestellten Anforderungen, statt wie bisher über ihre Eigenschaften erfolgen. Dabei sind die spezifischen Anforderungen einer Zentralbank an Liquidität, Risiko und Ertrag ihrer Aktiven im Auge zu behalten. Zudem ist der bestehende, teilweise auf die Anfänge der SNB zurückreichende Artikel 14 NBG begrifflich überholt. Bei der Neufassung des Geschäftskreises ist in terminologischer Hinsicht anzustreben, dass die Bestimmungen des Gesetzes ihre Verständlichkeit für den Aussenstehenden zurückgewinnen.

– Gliederung der Notenbankgeschäfte nach den Aufgaben

Die neue Umschreibung des Geschäftskreises soll sich grundsätzlich an den Zentralbankaufgaben orientieren, wie sie sich funktionell ergeben. Dazu gehören die Liquiditätsversorgung des Geldmarktes, die Erleichterung des Zahlungsverkehrs, die Verwaltung der Währungsreserven, die Mitwirkung bei der internationalen Währungskooperation und das Erbringen von Bankdienstleistungen für den Bund (Ziff. 2.1.5.33).⁹⁰ Allerdings erweist sich eine strikte Gruppierung der Notenbankgeschäfte nach den einzelnen Aufgaben nicht als möglich, da sich diese teilweise überlappen und zudem für verschiedene Funktionen die gleichen Instrumente eingesetzt werden.

– Wahrnehmung der «Lender of last resort»-Funktion

Die Funktion als «Lender of last resort» beinhaltet die in den meisten Notenbankgesetzen nicht explizit erwähnte Verpflichtung von Zentralbanken, in Krisensituationen das Finanzsystem durch ausserordentliche Liquiditätszufuhr stabil zu halten (Ziff. 2.1.5.3.5). Obwohl eine solche Liquiditätshilfe der Zentralbank nur in ausserordentlichen Ausnahmesituationen in Frage kommt, darf die Wirksamkeit des «Lending of last resort» nicht durch instrumentelle Einschränkungen beeinträchtigt werden. Im Falle von sich anbahnenden Liquiditätskrisen muss eine Zentralbank rasch handeln können, um das Risiko von Kettenreaktionen möglichst klein zu halten. Der Geschäftskreis der SNB soll deshalb im neuen Notenbankgesetz so gefasst sein, dass eine ausserordentliche Liquiditätszufuhr an das ganze Bankensystem oder eine gezielte Liquiditätshilfe an eine Bankengruppe oder eine einzelne Bank – deren Solvenz stets vorausgesetzt – mit geeigneten Instrumenten ermöglicht wird. Gleichzeitig muss der Geschäftskreis der SNB aber auch Sicherheitsvorkehrungen enthalten, welche die Sanierung eines maroden Bankensystems mit Hilfe der Notenbank ausschliessen.

⁹⁰ Nicht eingegangen wird auf die Bargeldversorgung, weil diese Aufgabe im Währungs- und Zahlungsmittelgesetz (Art. 7 – 9 WZG; SR **941.10**) geregelt ist.

– Ausrichtung am europäischen Standard

Die Rechtsgrundlage für das Instrumentarium des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB) findet sich im Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 7. Februar 1992 («ESZB-Statut»). Bemerkenswert am Geschäftskreis des ESZB ist insbesondere die äusserst offene Umschreibung der Notenbankinstrumente. Diese erlaubt es der EZB, die Strategie ihrer Geldpolitik und die dafür einzusetzenden Instrumente weitgehend selber zu bestimmen und dem Wandel an den Finanzmärkten anzupassen.⁹¹ Das ESZB-Statut kann als Standard für die Formulierung der Rechtsgeschäfte einer Zentralbank bezeichnet werden. Der Geschäftskreis der SNB soll deshalb qualitativ dem Geschäftskreis des ESZB entsprechen (Ziff. 6).

1.4.4 Selektionskriterien für den Geschäftskreis

1.4.4.1 Einleitung

Der Geschäftskreis der SNB muss auf ihre Aufgaben abgestimmt sein. Die Aktiven, die sie erwirbt, die Instrumente, die sie zur Steuerung des Geldangebots einsetzt, und die Art und Weise, wie sie auf den Finanzmärkten auftritt, müssen den grundlegenden Kriterien, die an die Geschäftstätigkeit einer Notenbank zu stellen sind, genügen. Nachfolgend werden die wichtigsten dieser Kriterien dargestellt. Daraus werden Folgerungen für die Gestaltung des Geschäftskreises gezogen (Ziff. 1.4.5).

1.4.4.2 Liquidität

1.4.4.2.1 Begriff und Bedeutung

Ein wesentliches Kriterium für die Selektion der Notenbankinstrumente ist deren Liquidität. Das bestehende NBG definiert Liquidität im buchhalterischen Sinn: Danach ist eine Anlage um so liquider, je schneller sie wieder zurückbezahlt wird. Diese Sichtweise stammt aus einer Zeit, in der es nicht oder kaum möglich war, Anlagen auf Sekundärmärkten zu veräussern, ohne dass Kosten in Form eines Zinsverlusts oder eines Preisabschlags in Kauf zu nehmen waren.

Wertpapiere mit solch kurzen (Rest)Laufzeiten waren und sind oft nicht in genügender Menge vorhanden. Deshalb sind die Zentralbanken dazu übergegangen, zur Steuerung der Geldmenge Anleihen unabhängig von ihrer Restlaufzeit zu kaufen und im Zeitpunkt des Kaufs gleich wieder auf Termin zu verkaufen. Bei diesen sogenannten Repo-Geschäften (Repurchase Agreements) hängt die Fristigkeit des Instruments nicht von der Laufzeit des zugrundeliegenden Wertpapiers ab, sondern kann frei gewählt werden. Heute gibt es in praktisch allen wichtigen Währungen diese Repomärkte.

In den letzten Jahren trat deshalb ein anderer Liquiditätsbegriff in den Vordergrund: Die Liquidität einer Anlage drückt sich durch die Menge aus, die innert kurzer Zeit

⁹¹ Ein Überblick über die Instrumente der EZB findet sich im «Expertenbericht Nationalbankgesetz» (Anm. 87), S. 37 ff.

an organisierten Märkten oder ausserbörslich («over the counter») gekauft oder verkauft werden kann, ohne dass sich der Preis der Anlage wesentlich verändert.⁹² Diese Möglichkeit ist inzwischen auf vielen Märkten gegeben. Dahinter stehen verschiedene Faktoren wie eine Erhöhung des handelbaren Marktvolumens (durch den weltweiten Trend zur «Securitization», d.h. zur Verbriefung von Forderungen, sowie durch den Anstieg der ausstehenden Staatsanleihen aufgrund höherer Staatsdefizite), ein infolge der Internationalisierung der Finanzmärkte steigender Kreis an Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie eine Verbesserung der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Die Liquidität einer Anlage kann sich im Zeitablauf ändern. In jüngerer Zeit verlängerte sich das Geschäftsvolumen von den Kassamärkten zu den derivativen Märkten.⁹³ Welche Geschäfte und Wertpapiere in Zukunft gemäss diesem Kriterium «liquide» sind, ist kaum vorherzusagen.

1.4.4.2 Indikatoren

Ein guter Indikator für die Liquidität einer Anlage ist die durchschnittliche Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufskursen. Für die Obligationenmärkte sind darüber kaum verlässliche Zeitreihen erhältlich, da der Grossteil des Handels nicht über Börsensysteme abgewickelt wird. Gemäss den wenigen verfügbaren Daten sind die amerikanischen Obligationenmärkte immer noch weltweit die liquidensten.

Als Hinweis für die Liquiditätsentwicklung auf den verschiedenen Obligationenmärkten kann die Marktkapitalisierung herangezogen werden. So erhöhte sich die Marktkapitalisierung auf sechs repräsentativen Märkten für Staatsanleihen in der Zeit von 1982–2001 wie folgt: USA rund um das 3-fache, Japan um das 4-fache, Deutschland um das 13-fache, Grossbritannien um das 2-fache, die Niederlande um das 6-fache und die Schweiz um das 5-fache. Besonders rasant war der Volumenanstieg in Deutschland in den neunziger Jahren.

1.4.4.3 Risiko und Ertrag

1.4.4.3.1 Begriffe und Bedeutung

Im Finanzgeschäft spielen die beiden Begriffe Risiko und Ertrag eine zentrale Rolle. Zwischen Risiko und Ertrag besteht ein systematischer Zusammenhang. Anlagen werden auf den Märkten so bewertet, dass hohe – nicht diversifizierbare – Risiken mit einem entsprechend hohen erwarteten Ertrag entschädigt werden, und umgekehrt. Dies widerspiegelt sich im Marktpreis. Anlagen mit tiefem Risiko (gute Bonität, hohe Liquidität, kurze Duration bei Obligationen, stetige Gewinnentwicklung

⁹² Eine wichtige Voraussetzung für Marktliquidität ist, dass diese auch während grösseren Marktturbulenzen gewährleistet bleibt. Anlässlich der Finanzkrisen der 90er Jahre war dies beispielsweise für etliche *emerging markets*, die vorher als ziemlich liquide galten, nicht mehr der Fall. Dies hat die Preisausschläge tendenziell verstärkt.

⁹³ So wird in japanischen Staatsobligationen (JGB's) bereits mehr als die Hälfte des Geschäfts über JGB-Futures abgewickelt. Vgl. ein Arbeitspapier der Bank of Japan: «Market Liquidity of the Japanese Government Securities Market; a Preliminary Study» (1997).

bei Aktien) sind teurer als solche mit hohem Risiko, so dass die Ausschüttung resp. die erwartete Preissteigerung relativ zum Kaufpreis kleiner ist. Langzeitstudien zeigen beispielsweise, dass Aktien riskanter sind, dafür aber über die Zeit hinweg auch einen höheren Ertrag abwerfen als Obligationen.

1.4.4.3.2 Risikoarten

Die Rückzahlung einer Anlage, die Höhe ihres Ertrags, ihre kurzfristige Liquidierbarkeit und damit ihr laufender Marktwert sind – je nach Art der Anlage – mit Unsicherheit oder besser ausgedrückt, mit Risiko behaftet. Risiko bezieht sich auf die Möglichkeit, dass eine Anlage oder ein Portefeuille an Wert verliert oder gewinnt. Alle Gegebenheiten, die den Wert einer Anlage beeinflussen, stellen Risikofaktoren dar. In einem künftigen, offen gehaltenen Geschäftskreis der SNB sind folgende Risikoarten wesentlich:

- *Marktrisiken* bezeichnen mögliche Ertragsausfälle, die durch Änderungen der Zinssätze, der Wechselkurse oder – seit der Marktbewertung der Goldbestände – des Goldpreises verursacht werden. Die Währungs-, Goldpreis- und Zinsrisiken dominieren das Risikoprofil der SNB.
- *Kreditrisiken* bezeichnen mögliche Verluste, die von der mangelnden Zahlungsfähigkeit eines Schuldners ausgehen. Zu den Kreditrisiken zählen auch die – auf die Geschäftsabwicklung bezogenen – Erfüllungsrisiken.
- *Länderrisiken* bezeichnen mögliche Verluste, die sich aus der Einschränkung der Verfügungsgewalt über Auslandsanlagen und damit deren Rückführung ergeben. Das Transferrisiko bezieht sich auf alle Anlagen mit Risikodomicil im betreffenden Land, erfasst mithin auch die dortigen Depots und den dortigen Abrechnungsverkehr.
- *Titelspezifische Risiken* von Wertpapieren bezeichnen mögliche Verluste aus Preisveränderungen einer Aktie oder Obligation, welche sich unabhängig von der allgemeinen Marktsituation einstellen. Zugrunde liegen den Preisbewegungen beispielsweise veränderte Geschäftsaussichten der betreffenden Firma.
- *Operationelle Risiken* bezeichnen mögliche Verluste, die durch organisatorisches, menschliches, rechtliches oder technisches Versagen entstehen.

1.4.4.3.3 Risikomessung und -steuerung

Risiko kann als (positive oder negative) Abweichung der periodischen Erträge von einem langfristigen Durchschnittswert gemessen werden. Es wird in erster Linie über die Struktur der Anlagen gesteuert. Diversifikation bewirkt, dass der Effekt von Kursrückschlägen auf einem Markt durch Kursgewinne (oder moderatere Kursrückgänge) auf anderen Märkten abgefedert wird. Eine Verteilung der Anlagen auf verschiedene Titel und Märkte verringert das Gesamtrisiko des Portefeuilles, ohne dass eine Einbusse des durchschnittlich zu erwartenden Ertrags hingenommen werden muss.

Das Potential zur Risikoverminderung durch Diversifikation ist jedoch dadurch begrenzt, dass die Titel und Märkte bis zu einem gewissen Grad von den gleichen Faktoren beeinflusst werden. Sowohl die diversifizierbaren wie insbesondere die nicht diversifizierbaren Risiken lassen sich heute effizient durch den Einsatz von derivativen Instrumenten steuern. Derivate sind Instrumente, deren Preis vom Wert der Basisinstrumente – wie Aktien, Obligationen, Edelmetalle, Rohstoffe – abhängt.

Das Ausfallrisiko wird durch Mindestanforderungen an die Kreditwürdigkeit der Schuldner und Depotstellen begrenzt. Die Bonität muss somit für jeden Schuldner individuell abgeklärt werden. Auf solche Abklärungen haben sich professionelle Rating-Agenturen spezialisiert.

Um sich Klarheit zu verschaffen, wie das Risiko-/Ertrags-Profil der bestehenden Aktiven der Nationalbank verbessert werden könnte, führte die SNB eine Reihe modellgestützter Simulationen durch. Ausgehend von der heutigen Zusammensetzung der SNB-Aktiven, bewertet zu Marktpreisen, wurde der Anteil der verschiedenen Anlagekategorien im gewählten Modell schrittweise verändert. Das Ergebnis dieser Simulationen zeigte, dass durch Diversifikation bei gleichem oder sogar kleinerem Risiko höhere Erträge erzielt werden können. Eine Verminderung des Goldanteils führte dabei zu einer Reduktion des Risikos bei gleichzeitiger Erhöhung der zu erwartenden Anlagerendite. Der Abbau des Goldanteils ist somit aus Risiko-Ertrags-Überlegungen vorteilhaft. Die Beimischung von Aktien zum Portfolio führte tendenziell zu einem Anstieg des zu erwartenden Risikos, jedoch auch zu höheren Renditen.

1.4.4.3.4 Risikomanagement

Als Hauptakteurin auf den Finanzmärkten muss die Nationalbank ein Risikomanagement unterhalten, das den in der Branche anerkannten Grundsätzen und Methoden entspricht. Auch heute fortschrittliche Ansätze werden im Laufe der Zeit weiter verbessert und den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst. Die SNB muss daher den gesetzlichen Spielraum haben, sich auf diesem Gebiet instrumentell in geeigneter Weise weiterzuentwickeln.

1.4.4.4 Vermeidung von Ziel- und Interessenkonflikten

Die Nationalbank sieht sich bei der Verwaltung ihrer Aktiven mit Rahmenbedingungen besonderer Art konfrontiert: Erstens beeinflussen ihre Geschäfte unter Umständen die inländische Geldmenge und zweitens besteht die Gefahr von Interessenkonflikten zwischen der Anlagepolitik einerseits und der Geld- und Währungspolitik anderseits:

Was die *Beeinflussung der Geldmenge* betrifft, findet die Aktivenbewirtschaftung gegen Franken in einem anderen Umfeld statt als jene gegen Fremdwährung. Kauft die SNB ein Aktivum gegen Franken, so weitet sie damit die Geldmenge aus. Verkauft sie ein Aktivum gegen Franken, so bildet sich die Geldmenge zurück. Bei reinen Fremdwährungsgeschäften stellt sich das Problem erst, wenn die Erträge in Franken umgewandelt werden.

Man könnte daher argumentieren, dass die SNB ihre Frankenaktiven nicht bewirtschaften soll. Die Erfahrungen der SNB mit dem inländischen Wertschriftenportefeuille zeigen indessen, dass die geschilderten Probleme lösbar sind, indem die aus der Aktivenbewirtschaftung entstehenden Liquiditätszu- und abflüsse mit der Geldmarktsteuerung koordiniert werden.

Die Gefahr von *Interessenkonflikten und ungewollten Signalen an die Finanzmärkte* besteht, weil die SNB für die Geld- und Währungspolitik zuständig ist und gleichzeitig Vermögenswerte bewirtschaften muss. Insbesondere bezüglich der inländischen Geldmarktzinssätze besitzt sie einen Wissensvorsprung, den sie bei ihren Anlageentscheiden ausnützen könnte. Wird im Markt vermutet, die SNB lasse sich bei ihrer Anlagetätigkeit von ihrem Informationsvorsprung leiten, so kann dies das Verhalten der Marktteilnehmer in unerwünschter Weise beeinflussen. Im Extremfall können sich Konflikte zwischen der Anlagepolitik und der Geld- und Währungspolitik der SNB ergeben. Am schweizerischen Obligationenmarkt ist diese Gefahr allerdings nicht sehr gross, da die Geldmarksätze nur einen unter verschiedenen Einflussfaktoren für diesen Markt bilden.

Bei der Aufnahme von Aktien in den Kreis der notenbankfähigen Aktiven stellen sich zudem gewisse ordnungspolitische Fragen: So könnte die SNB mittels Aktienanlagen zur gewichtigen Mitbesitzerin von Unternehmen werden. Zudem könnte durch eine aggressive Bewirtschaftung der Aktienanlagen indirekt Strukturpolitik betrieben werden.

Solche Konflikte gilt es – auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der SNB – zu vermeiden. Dazu hat die Nationalbank verschiedene Möglichkeiten: Sie kann ihre Portfoliomanager von insiderverdächtigen Informationen abschotten oder die Verwendung solcher Informationen durch Restriktionen unterbinden. Die Massnahmen reichen von der Errichtung von «chinese walls» über die Erteilung von Verwaltungsmandaten an externe Vermögensverwaltungsfirmen bis zur Verfolgung einer strikte regelgebundenen Strategie bei der Verwaltung der Aktiven. Die ordnungspolitischen Bedenken beim Aktienbesitz durch die SNB können dadurch entschärft werden, dass sich die SNB schwergewichtig darauf konzentriert, in Aktienindizes oder Fonds zu investieren oder solche Indizes bzw. Fonds durch eine entsprechende Anlagestrategie zu replizieren.

1.4.4.5 Andere Kriterien

Die SNB ist auch in ihrem rechtsgeschäftlichen Handeln an allgemeine Verfassungsgrundsätze – Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung – gebunden.⁹⁴ Eine Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie den Grundsatz der Subsidiarität beachtet, d.h. wenn sie unter den vom Gesetz vorgesehenen oder erlaubten Massnahmen zu denjenigen gehört, welche die betroffenen privaten Interessen am Meisten schonen.⁹⁵ Die SNB arbeitet bei der Durchführung ihrer Geschäfte mit sehr hohen Beträgen, was die betroffenen Märkte erheblich beeinflussen kann. Sie muss daher darauf achten, dass sie nicht unabsichtlich Märkte beeinträchtigt oder verzerrt.

⁹⁴ BGE 109 Ib 155.

⁹⁵ Knapp Blaise, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel 1992, Bd. I, S. 116.

Aus der Verfassung folgt ein Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung beim Zugang zu staatlichen Leistungseinrichtungen.⁹⁶ Das Gleichbehandlungsgebot gilt insbesondere dort, wo die Nationalbank eine Monopolstellung hat und ihre Partnerinnen und Partner auf sie angewiesen sind (Liquiditätsversorgung, Zahlungsverkehr, Banknotenversorgung). Die SNB hat deshalb ihre Geschäftsbedingungen so zu gestalten, dass der rechtsgleiche Zugang von Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern zu den von ihr eingerichteten Zahlungssystemen bzw. Anlage- und Refinanzierungsfazilitäten gewährleistet ist.

1.4.5 Folgerungen für die Wahl der Notenbankgeschäfte

Die Geschäfte mit Bezug zur Geld- und Währungspolitik umfassen insbesondere das geldpolitische Instrumentarium (ständige Fazilitäten, Offenmarktgeschäfte) sowie die Bewirtschaftung der zur Auftragserfüllung benötigten Währungsreserven und Frankenaktiven. Auf die Bankgeschäfte, welche die SNB für den Bund tätigt, wird nachstehend gesondert eingegangen (Ziff. 1.4.6). Bei der Formulierung des gesetzlichen Rahmens für diese Notenbankgeschäfte ist dem raschen Wandel an den Finanzmärkten Rechnung zu tragen. Der Handlungsspielraum der Nationalbank muss so ausgestaltet werden, dass sie – in einem sich dynamisch wandelnden Umfeld – ihre Aufgaben optimal wahrnehmen kann.

Der neue Gesetzestext soll so flexibel formuliert sein, dass leicht handelbare Finanzaktiven aller Art, also Effekten, Forderungen und Anteilscheine sowie Edelmetalle, und zwar in der Basisform ebenso wie in Form von Derivaten (Terminkontrakte, Optionen), als Einzelinstrumente oder in Kombination mit andern und in jeder denkbaren Geschäftsart (Kauf, Verkauf, Verbindung von Kauf und Verkauf, Leihe, usw.) darin enthalten sind. Im Sinne einer grösseren Flexibilität bei der Geldmarktsteuerung sollte der SNB zudem ermöglicht werden, nötigenfalls auf das Instrument einer verzinslichen Einlagefazilität, wie sie auch der EZB zur Verfügung steht, zurückzugreifen.⁹⁷ Bereits heute verfügt die SNB mit dem Lombardkredit über ein der Spitzenrefinanzierungsfazilität der EZB vergleichbares Instrument.

Für Offenmarktinstrumente zur Steuerung des Geldmarktes ist eine hohe Liquidität die wichtigste Anforderung. Diese wird durch standardisierte Finanzaktiven erfüllt. Für das NBG drängt sich eine Formulierung auf, die offen lässt, welche Instrumente auf den Finanzmärkten dieses Kriterium am Besten erfüllen.

Für die Bewirtschaftung der Aktiven, die nicht für die täglichen Offenmarktgeschäfte benötigt werden, ergeben sich folgende Grundsätze:

- Die *Liquidität* der Anlagen muss hoch sein. Auch hier genügt es, das Kriterium zu definieren, die Auswahl der Instrumente jedoch den Bankorganen zu überlassen.

⁹⁶ BGE 103 Ia 399; Hess Martin, Die Rechtsgrundlagen des Swiss Interbank Clearing, in: Wirtschaft und Recht, 1988, S. 45.

⁹⁷ Diese Möglichkeit ist deswegen von Bedeutung, weil die SNB die Geldpolitik neuerdings mittels Zinssteuerung implementiert.

- Die Instrumente sind in ihrem *Zusammenspiel* zu beurteilen. Ein einzelnes, für sich allein betrachtet «riskantes» Instrument kann im Zusammenspiel mit anderen Portfeuillekomponenten zur Risikoreduktion beitragen.
- Die Zulässigkeit von Schuldnern soll über *Bonitätsanforderungen in SNB-internen Richtlinien und in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen* definiert werden. Unter anderem hält die SNB sich damit die Möglichkeit offen, vom Entstehen derivativer Märkte für Kreditrisiken zu profitieren, welche weitere Möglichkeiten zur Steuerung dieser Risiken eröffnen.

1.4.6 Bankgeschäfte der SNB für den Bund

1.4.6.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

1.4.6.1.1 Bankgeschäfte für den Bund als Nebenaufgabe der SNB

Die Funktion der SNB als Bankier des Bundes war schon früher nicht in der Bundesverfassung (Art. 39 aBV) erwähnt und ist weiterhin keine verfassungsmässig vorgesehene Aufgabe (Art. 99 Abs. 2 BV).⁹⁸ Sie ist historisch zu erklären. In den Gründerjahren der Notenbank dürfte das Bedürfnis im Vordergrund gestanden haben, für den Kassenverkehr des Bundes eine Bank zur Verfügung zu haben, welche das ganze Staatsgebiet der Schweiz flächendeckend erfasst. Die Geschäftsbanken boten diese Infrastruktur damals noch nicht. Insofern wurde die Nationalbank für eine öffentliche Aufgabe des Bundes beigezogen. Heute sieht die Situation anders aus. Die Beschaffung von Bankdienstleistungen kann aus der Sicht des Bundes als Hilfsgeschäft verstanden werden, für das grundsätzlich auch private Anbieter zur Verfügung stehen. Daher sind diese Bankdienstleistungen an sich keine öffentliche Aufgabe mehr, die zwingend der SNB zuzuweisen wäre.

1.4.6.1.2 Unabhängigkeit der SNB

Die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der SNB – einschliesslich der Weisungsfreiheit – hindert den Gesetzgeber nicht grundsätzlich daran, die Nationalbank zu beauftragen, dem Bund Bankdienstleistungen zu erbringen. Durch diese Funktion wird die geldpolitische Aufgabe im Regelfall nicht beeinträchtigt. Die Nationalbank kann aus geldpolitischer Sicht sogar ein Interesse daran haben, solche Aufgaben zu übernehmen.

In einem Fall setzt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Unabhängigkeit allerdings klare Schranken, nämlich beim Kreditgeschäft. Das Verbot der direkten Kreditgewährung an den Staat ist ein zentrales Element der finanziellen Unabhängigkeit der Notenbank. Die Fähigkeit einer Notenbank, das Geldangebot stabilitätsgerecht auszudehnen, kann durch die Pflicht zur Finanzierung von staatlichen Defiziten empfindlich gestört werden. So sind alle Hyperinflationen des 20. Jahrhunderts

⁹⁸ Bellanger François, *Le régime juridique de la Banque nationale suisse*, Diss. Genève, 1990, S. 31, bezeichnet diese Aufgabe denn auch als Nebenaufgabe der Nationalbank.

letztlich auf den Missbrauch der Geldpolitik zur Finanzierung von Staatsdefiziten zurückzuführen.⁹⁹ Die Gefahr, dass öffentliche Defizite durch die Notenpresse finanziert werden, soll weiterhin ausgeschlossen werden.

1.4.6.1.3 Unentgeltlichkeit und Gewinnverteilungsvorschrift

Weiter stellt sich die Frage, ob die Verfassungsnorm, wonach der Reingewinn der SNB zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone geht (Art. 99 Abs. 4 BV), die Ausgestaltung der Aufgabe der SNB als Bankier des Bundes beeinflusst. Grundsätzlich ist keine solche Wirkung ersichtlich, d.h. der Gesetzgeber kann auch aus dieser Sicht der Nationalbank die Rolle als Bankier des Bundes übertragen oder er kann darauf verzichten. Die verfassungsrechtliche Gewinnverteilungsvorschrift ist jedoch zu beachten, wenn der Gesetzgeber – so wie heute – festlegen möchte, dass die Nationalbank ihre Bankdienstleistungen zu Gunsten des Bundes unentgeltlich erbringt. Durch eine solche Regelung wird nämlich der Bund gegenüber den Kantonen bevorzugt. Der entsprechende Aufwand der SNB reduziert den Gewinn, der zu zwei Dritteln den Kantonen zustünde.

Diese Problematik besteht seit der Gründung der SNB. Bereits das erste Notenbankgesetz von 1905 enthielt den Grundsatz der Unentgeltlichkeit der dem Bund erbrachten Dienstleistungen. Die Regelung ging zurück auf die ersten Gesetzesvorlagen, welche eine reine Staatsbank vorsahen. In den Gründerjahren der Notenbank erwartete man vom neuen Noteninstitut nur geringe Gewinne. Dass der Bund im Rahmen seines Drittels grosse Ausschüttungen erhalten würde, war damals nicht vorauszusehen.¹⁰⁰ Jedenfalls wurde die Unentgeltlichkeit der Dienstleistungen nie hinterfragt, und sie wurde anlässlich der Gesetzesrevision von 1953 mit der Ausdehnung des Dienstleistungskatalogs noch ausgeweitet.¹⁰¹

Heute ist der Bund für seine Bankgeschäfte grundsätzlich nicht mehr auf die SNB angewiesen. Die einwandfreie Einhaltung der Gewinnverteilungsvorschrift rückt deshalb in den Vordergrund. Zu diesem Zweck ist der Gewinn der Notenbank möglichst unverfälscht und transparent auszuweisen.

1.4.6.2 Gegenwärtige Situation

1.4.6.2.1 Rechtslage

Die grundsätzliche Umschreibung der Aufgaben der SNB als Bankier des Bundes findet sich bisher in Artikel 2 Absatz 3 NBG. Danach besorgt die Nationalbank «die ihr vom Bund übertragenen Aufgaben auf dem Gebiete des Geldverkehrs, des Münzwesens, der Verwaltung von Geldern und Wertschriften, der Anlage von Staatsgeldern, der Staatsschuldenverwaltung und der Begebung von Anleihen». Etwas konkreter umschrieben werden diese Aufgaben dann in Artikel 15 NBG. Zugefügt wird den in Artikel 15 Absatz 1 aufgeführten Geschäften (Besorgung des

⁹⁹ Vgl. Neumann Manfred, Central bank independence as a prerequisite of price stability, *European Economy Special Edition* No. 1/1991, S. 79–92.

¹⁰⁰ «Botschaft 1904» (Anm. 30), BBl **1904** IV 447, 490.

¹⁰¹ «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl **1953** I 906 f., 913.

Zahlungsverkehr für den Bund, Aufbewahrung und Verwaltung von Wertschriften und Wertgegenständen, Führung des eidgenössischen Schuldbuches) der Grundsatz, dass die Nationalbank ihre Tätigkeit für Rechnung des Bundes unentgeltlich ausübt. Die in Artikel 15 Absatz 2 NBG umschriebenen Dienstleistungen (Mitwirkung bei der Anlage von Staatsgeldern, bei der Begebung von Anleihen und beim Münzdienst) müssen streng genommen nicht unentgeltlich erbracht werden. Im Einzelnen sind die Geschäftsbeziehungen zwischen der SNB und dem Bund seit Ende der zwanziger Jahre in Vereinbarungen geregelt.¹⁰²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das geltende Gesetz zwei Grundsätze enthält: Das Prinzip der *Unentgeltlichkeit* schreibt vor, dass die SNB dem Bund Bankdienstleistungen mehrheitlich gratis erbringen muss. Der *Kontrahierungszwang* verpflichtet die Nationalbank, dem Bund die umschriebenen Dienstleistungen zu erbringen. Umgekehrt muss der Bund die SNB nicht benützen.¹⁰³ Allerdings hält Artikel 1 der Vereinbarung über Anlage und Verzinsung von Mitteln der Bundestresorerie (vom 24. März 1999) fest, dass der Bund seine greifbaren Mittel grundsätzlich auf seinem Girokonto bei der SNB hält (Abs. 1). Die Eidg. Finanzverwaltung verpflichtet sich, ohne vorhergehende Rücksprache mit der SNB keine Geldmarktanlagen ausserhalb der SNB zu tätigen.

Das Verbot der Kreditgewährung an den Bund ergibt sich eher durch Interpretation des Gesetzes als durch eine klare Regelung. Zunächst ist es Artikel 15 Absatz 1 NBG zu entnehmen. Dort wird festgehalten, dass die SNB für den Bund Zahlungen «bis zur Höhe des Bundesguthabens» ausführt. Ein Überziehen des Bundeskontos wird damit ausgeschlossen. Weiter ergibt sich aus Artikel 14 Ziffer 13 NBG, dass die SNB Anleihen u.a. des Bundes, wenn sie bei deren Ausgabe mitwirkt, nicht fest übernehmen darf. Daraus kann gefolgert werden, dass ein Erwerb solcher Titel aus Emission nicht zulässig ist. Ein klares und uneingeschränktes Verbot der Kreditgewährung an den Bund ist aus diesen Bestimmungen hingegen nicht zu lesen.

1.4.6.2.2 Dienstleistungen der SNB für den Bund und ihre Kosten

Die Bankdienstleistungen der SNB für den Bund werden von den Sitzen und Zweiganstalten, teilweise auch von den Agenturen und Korrespondenten der Nationalbank erbracht. Die wichtigsten Dienstleistungen betreffen die Kontoführung und den Zahlungsverkehr, die Mittelbeschaffung am Geld- und Kapitalmarkt sowie die Geldanlage, die Wertschriftenverwaltung und schliesslich den Münzdienst. Der Aufwand der Nationalbank für diese Tätigkeiten beläuft sich jährlich auf rund 17 Millionen Franken. Rund die Hälfte davon entfallen auf den Münzdienst.

Die Rolle der SNB im Münzverkehr ist neuerdings im Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel vom 22. Dezember 1999 (Art. 5 WZG) umschrieben.¹⁰⁴ Diese Dienstleistung, die von der SNB als öffentliche Aufgabe im Bereich der gesetzlichen Zahlungsmittel unentgeltlich erbracht wird, bleibt im Folgenden ausgeklammert.

¹⁰² SNB, *Jubiläumsschrift 1957–1982*, Zürich 1982, S. 301.

¹⁰³ Schürmann (Anm. 38), Art. 15 N. 10.

¹⁰⁴ Vgl. dazu «Botschaft WZG» (Anm. 9), BBl 1999 7269, 7273.

1.4.6.2.3 Problematik

Da heute ein flächendeckendes Netz privater Anbieter von Bankdienstleistungen besteht, ist bei der Neuregelung der Bankdienstleistungen der SNB für den Bund zu prüfen, ob ein Festhalten an den Grundsätzen der Unentgeltlichkeit und des Kontrahierungszwangs noch zeitgemäss ist. Bei der Beurteilung dieser Frage ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen:

Die *verfassungsrechtliche Gewinnverteilungsvorschrift* spricht eindeutig für eine Abkehr vom Prinzip der Unentgeltlichkeit der Bankdienstleistungen für den Bund (Ziff. 1.4.6.1.3). Allerdings ist im Auge zu behalten, dass die zur Diskussion stehenden Kosten in der Höhe von rund 8,5 Millionen Franken pro Jahr nur einen geringen Teil der Gewinnausschüttung von gegenwärtig 1,5 Milliarden Franken pro Jahr ausmachen, die verzerrende Wirkung auf die Gewinnverteilungsregel also gering ist.

Unter den Aspekten der *Wettbewerbsneutralität und der Effizienz in der Leistungserbringung* soll vermieden werden, dass die SNB dem Bund Bankdienstleistungen zu günstigeren Bedingungen erbringt, als sie auf dem freien Markt erhältlich sind. Das Prinzip der Unentgeltlichkeit von Bankdienstleistungen beinhaltet die Gefahr von Fehlentwicklungen in einem doppelten Sinn: Wer Gratisleistungen fordern darf, könnte versucht sein, mehr Leistungen zu verlangen, als wenn er ein umfassendes Kosten/Nutzen-Kalkül anstellen müsste. Es läge zudem nahe, die Leistungen auch dann vom Gratiserbringer zu fordern, wenn andere (private) Anbieter kostengünstigere oder qualitativ bessere Leistungen erbringen. Die Vorschrift, dass die Bankdienstleistungen der SNB an den Bund unentgeltlich sind, beinhaltet somit die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen. Aus Sicht der Wettbewerbsneutralität und der Effizienz in der Leistungserbringung ist daher auf Unentgeltlichkeit und Kontrahierungszwang bei der Banktätigkeit für den Bund zu verzichten.

Aus Sicht der *Führung der Geld- und Währungspolitik* kann es für die SNB von Vorteil sein, wenn der Bund gewisse Bankdienstleistungen – etwa die Platzierung von Mitteln am Geldmarkt – bei ihr und nicht bei Geschäftsbanken bezieht. Für diese Bankdienstleistungen erscheint die Möglichkeit der SNB, dieselben unentgeltlich (und somit attraktiv für den Bund) anzubieten, sinnvoll.

Zudem ist der Bund in gewissen Bereichen auf die Leistungserbringung durch die SNB angewiesen, beispielsweise, weil die Nationalbank als Geschäftspartnerin die erwünschte *Neutralität* sichert (z.B. bei Zahlungsabwicklung in gewissen Entwicklungsländern) oder weil das Auftreten der SNB gewährleistet, dass Marktteilnehmer im Verhältnis zu Mitkonkurrenten *anonym* bleiben können (z.B. bei der Begebung von Bundesanleihen). Auch erbringt die SNB schon bisher Leistungen für den Bund, die dieser *bei privaten Banken nicht erhältlich* machen kann (z.B. Hinterlegung und Transfer von Schuldverschreibungen internationaler Organisationen wie Weltbank und regionale Entwicklungsbanken). Solche Dienstleistungen soll die SNB dem Bund auch weiterhin anbieten.

1.4.6.3 Elemente einer Neuregelung

Die heutige Regelung der Banktätigkeit für den Bund statuiert ein Subordinationsverhältnis. Durch die Gleichstellung der beiden Partner und die grundsätzliche Einführung der Entgeltlichkeit der zu erbringenden Dienstleistungen sollen die Kriterien der betriebswirtschaftlichen Effizienz besser berücksichtigt werden. Dies erfordert verschiedene Anpassungen im Zuge der Gesetzesrevision.

1.4.6.3.1 Grundsätzliche Offenheit für alle Bankgeschäfte

Die abschliessende Aufzählung der Bereiche, in denen der Bund Bankdienstleistungen von der SNB verlangen darf, ist aus verschiedenen Gründen unnötig und hinderlich. Einerseits mangelt es ihr in Zeiten des Wandels an Flexibilität. Andererseits nennt sie nur grobe Bereiche, zieht also keine klare Grenze zwischen zulässigen und ausgesparten Geschäften. Statt der heute abschliessenden Aufzählung sollte der Gesetzgeber nur die Kompetenz der SNB festschreiben, dem Bund Bankdienstleistungen – mit Ausnahme der Kreditgewährung – zu erbringen. Der Entscheid darüber, welche Bankgeschäfte in welcher Tiefe der SNB anvertraut würden, wäre dann den beteiligten Partnern überlassen.

1.4.6.3.2 Entgeltlichkeit als Prinzip – Unentgeltlichkeit bei Dienstleistungen mit Nutzen für die Geld- und Währungspolitik

Wirtschaftlich optimale Entscheide kommen nur zustande, wenn die Entscheidungsinstanzen das gesamte Kosten/Nutzen-Kalkül verantworten müssen. Weil auch die neue Verwaltungslehre grosses Gewicht auf die exakte Zuordnung von Leistung und Gegenleistung legt, ist die Unentgeltlichkeit der SNB-Leistungen für den Bund aufzugeben. Neu sollen diese Leistungen grundsätzlich gegen Entgelt erbracht werden, was eine freie Wahl des Bundes zwischen SNB und privaten Leistungserbringern impliziert. Hat der Bund den Leistungsbezug auch bei der SNB zu bezahlen, wird eine unvoreingenommene Wahl der Leistungserbringer begünstigt. Damit wird den Kriterien der Wettbewerbsneutralität und der Effizienz in der Leistungserbringung Rechnung getragen. Gleichzeitig sorgt der Grundsatz der Entgeltlichkeit für eine einwandfreie Anwendung der Gewinnverteilregel (Ziff. 1.4.6.2.3).

Weil die SNB aus geld- und währungspolitischen Gründen ein Interesse an der Erbringung von Bankdienstleistungen für den Bund haben kann, soll sie solche Dienstleistungen unentgeltlich anbieten können. Der Bund wird in einer solchen Situation im Regelfall die Nationalbank als Leistungserbringerin wählen, was ihm Kosten spart und der SNB die Führung der Geld- und Währungspolitik erleichtert (Ziff. 1.4.6.2.3).

1.4.6.3.3

Verzicht auf den Kontrahierungszwang – Ablehnung der Leistungserbringung nur aus zwingendem Grund

Die Funktion der SNB als Bankier des Bundes soll neu nicht mehr als gesetzliche Obliegenheit,¹⁰⁵ sondern als gesetzliche Befugnis formuliert werden. Während im Aufgabenkreis (Art. 5 Abs. 4 E-NBG) der Grundsatz festgehalten wird, dass das Erbringen von Bankdienstleistungen für den Bund weiterhin zu den Notenbankaufgaben gehört, macht Artikel 11 E-NBG den Wegfall des Kontrahierungszwangs mit der Formulierung deutlich, dass die Nationalbank dem Bund Bankdienstleistungen erbringen *kann*. In diesem Sinne besteht Vertragsautonomie.

Der Verzicht auf die Unentgeltlichkeit muss mit einer Abschaffung des Kontrahierungszwangs einhergehen. Unterläge die SNB nämlich einem Kontrahierungszwang, wäre es ihr kaum möglich, mit dem Bund marktkonforme oder zumindest kostendeckende Konditionen auszuhandeln. Gleich wie bei den rechtsgeschäftlichen Notenbankinstrumenten bedeutet das Fehlen des Kontrahierungszwanges auch gegenüber dem Bund indessen nicht, dass die Nationalbank grundsätzlich und ohne sachliche Begründung einen Vertragsschluss ablehnen könnte. So wie das Notenbankinstrumentarium zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags einzusetzen ist¹⁰⁶, ist auch die Besorgung von Bankgeschäften des Bundes eine gesetzliche Aufgabe, der sich die SNB nicht unbegründet entziehen kann.¹⁰⁷ Dies gilt in erhöhtem Masse dort, wo der Bund auf die Dienstleistung der SNB angewiesen ist. Solche Dienstleistungen soll die Nationalbank dem Bund nur unter Angabe von sachlichen Gründen verweigern können. Mögliche Gründe wären zum Beispiel die Verfügbarkeit eines vergleichbaren Leistungsangebots durch private Anbieter oder ein Konflikt der Leistungserbringung mit der Geld- und Währungspolitik.

Die Einzelheiten zur Erbringung der Bankdienstleistungen der SNB für den Bund sollen inskünftig in Vereinbarungen zwischen den zuständigen Bundesstellen und der Nationalbank geregelt werden. Diese Vereinbarungen sind ein tragendes Element des neuen Konzepts. Darin sollen die Interessen der beiden Partner an einer optimalen Lösung ihren Niederschlag finden. Die Dienstleistungen werden vertraglich nach Art und Umfang spezifiziert und das Entgelt festgelegt. Mit der Regelung auf Vereinbarungsstufe wird auch eine flexible Anpassung an die sich wandelnden Bedürfnisse ermöglicht.

1.4.6.3.4

Verbot der Kreditgewährung an die öffentliche Hand

Das an die Notenbank gerichtete Verbot, der öffentlichen Hand Kredite zu gewähren, ist eine institutionelle Vorkehr gegen die Gefahr, das Geldangebot durch Finanzierung öffentlicher Defizite in einem Ausmass auszudehnen, das nicht mehr mit dem Ziel der Preisstabilität vereinbar ist. Da die Erbringung von Bankdienstleistungen normalerweise auch die Gewährung von Krediten umfasst, muss im Nationalbankgesetz klar festgehalten werden, dass diese Leistung bei der Wahrnehmung der Rolle der SNB als Bankier des Bundes ausgeschlossen ist. Ein explizites Verbot der

¹⁰⁵ Schürmann, (Anm. 38), Art. 15, N. 2 f.

¹⁰⁶ Vgl. Klauser (Anm. 18), S. 449 f.

¹⁰⁷ Vgl. BGE 109 Ib 155.

Kreditgewährung an den Bund stellt die Kompatibilität des NBG mit der entsprechenden Regelung in der Europäischen Union¹⁰⁸ sicher. Es bildet einen zentralen Bestandteil der finanziellen Unabhängigkeit der Notenbank (Ziff. 1.2.2.3).

1.5 Hoheitliche Instrumente der SNB

1.5.1 Übersicht

Die Nationalbank erfüllt ihre Aufgaben vorab mit rechtsgeschäftlichen, d.h. nicht hoheitlichen, Instrumenten, die vom Grundsatz der Privatautonomie geprägt sind. Daran soll die Totalrevision des NBG nichts ändern. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die SNB auf hoheitliche Instrumente angewiesen ist, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen und die Wirkung ihrer Rechtsgeschäfte zu unterstützen oder zu ergänzen. Die hoheitlichen Instrumente stützen sich auf öffentlichrechtliche Regelungen, die zwingender Natur sind und der Verfolgung öffentlicher Interessen dienen. Sie kennzeichnen sich also dadurch, dass die Nationalbank nicht als Anbieterin oder Nachfragerin am freien Markt auftritt, sondern die Wirtschaftssubjekte – vorwiegend Banken – mittels einseitiger Anordnungen zu einem ihrer Politik entsprechenden Verhalten zwingen kann. Die Nationalbank hat im Einsatz dieser Instrumente die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit, der Zielkonformität, der Wettbewerbsneutralität und der Rechtssicherheit zu beachten.¹⁰⁹

Im geltenden Recht verfügt die Nationalbank über die Instrumente der Mindestreserven (Art. 16a–f NBG), der Emissionskontrolle (Art. 16g und h NBG) sowie der Kontrolle des Zuflusses von Geldern aus dem Ausland (Art. 16i NBG). Die Grundlage zweier weiterer hoheitlicher Instrumente findet sich im Bankengesetz: Gemäss Artikel 8 BankG kann für Kapitalexportgeschäfte der Banken eine Bewilligungspflicht eingeführt werden. Ein der Geldpolitik vorgelagertes, gewissermassen logistisches Element ist die Befugnis der SNB zu statistischen Erhebungen bei den Banken (Art. 7 BankG), welche durch entsprechende, punktuelle Befugnisse im Bereich der Anlagefonds (Art. 64 AFG, Art. 85 AFV) sowie der Effektenhändler (Art. 2 BEHV-EBK) ergänzt wird.

Aus heutiger Sicht sind die Emissions- und Kapitalverkehrskontrollen für die Führung der Geld- und Währungspolitik überflüssig bzw. nicht mehr durchsetzbar. Der weltweit vernetzte Finanzsektor lässt derartige Eingriffe einer Zentralbank in das Mengen- und Preisgefüge der Märkte kaum mehr zu. Beide Instrumente wurden denn auch seit über 20 Jahren nicht mehr in Anspruch genommen. Sie sollen deshalb im Rahmen der Totalrevision des NBG ersatzlos abgeschafft werden.

Mindestreservenvorschriften können demgegenüber auch heute für die Geldpolitik noch von Nutzen sein, soweit sie für eine minimale Nachfrage nach Notenbankgeld sorgen und so die Volatilität der Zinssätze am Geldmarkt verringern. Sie sollen deshalb in modernisierter Form ins neue NBG übernommen werden.

¹⁰⁸ Artikel 101 EG-Vertrag; Artikel 21 ESZB-Statut.

¹⁰⁹ Vgl. Klauser (Anm. 18), S. 452 und dortige Hinweise.

Gleichzeitig soll das Recht der SNB, statistische Daten von Finanzmarktteilnehmern einzufordern, einheitlich und auf einer erweiterten Basis im Nationalbankgesetz geregelt werden.

Neu wird die SNB schliesslich ermächtigt, die Tätigkeit von bargeldlosen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zu überwachen.

Das reformierte hoheitliche Notenbankinstrumentarium wird neu im NBG unter dem Titel «Geld- und währungspolitische Befugnisse» zusammengefasst.

1.5.2 Rechtsgrundlagen für die Statistiktätigkeit

1.5.2.1 Übersicht über das geltende Recht

Die SNB entfaltet heute eine breite Statistiktätigkeit im Finanzbereich. Diese Tätigkeit reicht über die Erhebung und Analyse von Daten hinaus, die zur Führung der Geld- und Währungspolitik benötigt werden. So erstellt die SNB umfangreiche Finanzmarktstatistiken, die teilweise auch aufsichtsrechtlichen Zwecken (EBK) dienen oder von internationalen Organisationen (BIZ, IWF) zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des internationalen Finanzsystems verwendet werden. Ferner nimmt die SNB anspruchsvolle Statistikaufgaben im Bereich der schweizerischen Zahlungsbilanz und des Auslandvermögens wahr, wodurch das Bundesamt für Statistik entlastet wird.

Es hat sich für die Schweiz als zweckmässig erwiesen, dass eine einzige Institution umfassende Finanzmarktstatistiken produziert. Auf diese Weise lässt es sich vermeiden, dass Statistikanforderungen an die auskunftspflichtigen Unternehmen gestellt werden, welche sich überschneiden. Gesamthaft können so Kosten eingespart werden.

Allerdings finden sich die Rechtsgrundlagen für die Statistiktätigkeit der SNB in verschiedenen Bundesgesetzen, Verordnungen und internationalen Verträgen verstreut. So bilden das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (BankG, SR 952.0) und die Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (BankV, SR 952.02) die Basis für die Bankenstatistik der SNB (Art. 7 und 9 BankG). Das BankG sowie die Verordnung der EBK über die Börsen und den Effektenhandel (BEHV-EBK, SR 954.193) bilden die Grundlage für die Erhebungen über die Entwicklung der Schweizerfranken-Märkte (Art. 7 Abs. 5 BankG, Art. 2 Abs. 2 BEHV-EBK). Im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht unterstützt die SNB zudem die EBK bei der Erhebung des durchschnittlichen Bestandes der Kassenliquidität der Banken (Art. 4 BankG; Art. 19 Abs. 4 BankV) und erhebt auf ausdrücklichen Wunsch der Banken vierteljährlich deren Gesamtliquidität und Eigenmittel sowie verschiedene Daten im Rahmen der halbjährlichen Erhebung über den Auslandstatus der Bankkonzerne. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (AFG, SR 951.31) und die Verordnung vom 19. Oktober 1994 über die Anlagefonds (AFV, SR 951.311) führt die SNB als einzige offizielle Stelle Erhebungen bei schweizerischen und ausländischen Fonds in der Schweiz durch (Art. 64 AFG, Art. 85 AFV). Schliesslich bildet das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG) die Grundlage für die Erhebungen der SNB für die Zahlungsbilanz- und Auslandsvermögensstatistik (Art. 2 Abs. 3

BStatG). Neu soll ein Statistikauftrag im Nationalbankgesetz eine einheitliche Grundlage für die Statistiktätigkeit der SNB schaffen.

1.5.2.2 Notwendigkeit einer umfassenden Rechtsgrundlage

1.5.2.2.1 Schliessen von Lücken

Mit dem neuen Statistikauftrag sollen Lücken geschlossen und der SNB der Aufbau einer umfassenden Finanzmarktstatistik ermöglicht werden. Der Auftrag soll auch jene Daten abdecken, die zur Führung der Geld- und Währungspolitik nicht zwingend benötigt werden, deren statistische Aufbereitung jedoch die Transparenz der Finanzmärkte fördert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Statistiktätigkeit nicht nur für die SNB, sondern auch für die Normadressaten mit Kosten verbunden ist. Diese Kosten sollten in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stehen, den die verschiedenen Abnehmer aus den SNB-Statistiken ziehen können.

Für die Führung der Geld- und Währungspolitik von ausschlaggebender Bedeutung ist eine minimale *Währungsgliederung* der Bilanz der Banken, worin der Schweizerfranken von den anderen Währungen getrennt ausgewiesen werden muss. Diese Informationen benötigt die SNB vor allem für die Berechnung der Geldaggregate. Die Gliederung der Bankbilanzen nach *In- und Ausland* ist zusätzlich für die Zahlungsbilanz und die Beurteilung der internationalen Verflechtung des schweizerischen Bankensystems bedeutsam. Massgebend für die Inland-/Auslandabgrenzung ist das Domizil des Schuldners bzw. Gläubigers. Die geltende gesetzliche Regelung verlangt jedoch, dass die Trennung zwischen In- und Ausland in der Erfolgsrechnung nach Betriebsstätten der Banken durchzuführen ist. Diese Informationen sind für die Berechnung der Wertschöpfung nützlich, sie dienen aber weder der Zahlungsbilanz noch der Bankenstatistik. Eine breiter gefasste Kompetenz der SNB soll eine sachgerechte Aufteilung der in- und auslandbezogenen Ertragskomponenten der Finanzinstitute ermöglichen.

Die Diskussion um die Einführung des Euro hat ferner gezeigt, dass die SNB auf umfassende Daten über die Wertschriftendepots von Kunden angewiesen ist. Die bisherige Depotstatistik deckt nicht alle Bereiche ab und wird lediglich jährlich durchgeführt. Die neue, seit Anfang 2000 publizierte Statistik ergänzt die bisher in den Bankbilanzen erfassten Werte über das bankeigene Geschäft. Diese Zahlen liefern Anhaltspunkte über die Nachfrage nach Vermögenswerten in Schweizerfranken und zeigen Portefeuilleumschichtungen an. Es handelt sich um Informationen, die bei der Beurteilung von Geldmengenentwicklungen wichtig sein können; ebenso werden sie für die Erstellung der Zahlungsbilanz benötigt. Die neue Depotstatistik bedarf also einer breiter gefassten Rechtsgrundlage im Nationalbankgesetz.

Im Zusammenhang mit der Erstellung einer Geldstromrechnung, aber auch für die Analyse des Kreditgeschäfts der Banken sind Angaben über das Kundengeschäft nach Branchen für die SNB unerlässlich. Mit einer offeneren Formulierung der Erhebungskompetenz im Nationalbankgesetz wird die SNB verstärkt branchenbezogene Bilanzdaten verarbeiten und für ihre geldpolitischen Analysen verwenden können.

Die Statistik­tätigkeit der SNB auf dem Gebiet der Banken und Anlagefonds sollte längerfristig in eine *Statistik über den Finanzplatz Schweiz* münden. Die gesetzlichen Grundlagen, worauf sich die Statistik­tätigkeit der SNB bis jetzt abstützt, sind – sieht man von der Kompetenz ab, Daten von Anlagefonds einzufordern – vor allem auf die Tätigkeit der Banken ausgerichtet. Diese Fokussierung der Datensammlung auf den Bankensektor ist aus heutiger Sicht zu eng. Das Hauptziel der Statistik­tätigkeit der SNB muss sein, Informationen vor allem quantitativer Art über die Geschäftstätigkeit aller wichtigen Akteure auf den Finanzmärkten zu erhalten. Die Daten sollen die Struktur der Finanzmärkte korrekt abbilden und neue Entwicklungen frühzeitig aufzeigen helfen. Solche Anforderungen dürften nicht zuletzt aus der Sicht der «Lender of last resort»-Funktion der SNB (Ziff. 1.4.3) von Bedeutung sein. Es ist zudem davon auszugehen, dass das Angebot von Finanzdienstleistungen und die Kreation neuer Anlageformen durch Nicht-Banken (Anlagefonds, Versicherungen, Pensionskassen) die Effizienz der Geldpolitik beeinflussen. Änderungen im Anlageverhalten des Publikums, etwa als Folge attraktiver neuer Finanzprodukte von Nichtbanken, können zu Verschiebungen der Geldnachfrage führen, die mit den gegenwärtigen Informationen nicht erklärt werden können. Eine umfassende Information über das Geschehen auf den Finanzmärkten ist eine notwendige Bedingung, um derartige Geldmengenbewegungen zu erklären. Darüber hinaus sind die Informationen wichtig, weil sie Anhaltspunkte darüber liefern, inwieweit die Definitionen der Geldaggregate noch den aktuellen Gegebenheiten entsprechen.

Detaillierte Aufschlüsse über das Ausmass und die Richtung des Mittelflusses in den verschiedenen Kanälen der Volkswirtschaft kann der SNB allerdings letztlich nur eine Geldstromrechnung, wie sie jetzt im Aufbau begriffen ist, geben. Im Gegensatz zu den Bilanzen misst die Geldstromrechnung die Geldflüsse. Ziel der Geldstromrechnung ist es aufzuzeigen, welcher wirtschaftliche Sektor die finanziellen Mittel in der Volkswirtschaft zur Verfügung stellt und welche Branche diese Mittel für welchen Zweck benötigt. Mit der Geldstromrechnung wird auch eine Lücke in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geschlossen, die vom Bundesamt für Statistik jährlich erstellt wird. Deshalb arbeitet die SNB beim Aufbau der Geldstromrechnung eng mit dem Bundesamt für Statistik zusammen. Zum Aufbau einer umfassenden Geldstromrechnung wird ein erweiterter Zugriff auf Daten der massgebenden Finanzakteure unerlässlich sein. In einer ersten Stufe will sich die SNB indessen auf den Einbezug schon bestehender Daten beschränken.

Einen weiteren für die Geldpolitik wichtigen Sektor, der bis jetzt statistisch nur lückenhaft abgedeckt ist, bildet der Zahlungsverkehr. Der zunehmende Gebrauch von Kredit-, Debit- und Wertkarten beeinflusst die Geldnachfrage ebenfalls. Auch Neuerungen im Interbank-Zahlungsverkehr, wie etwa das System EuroSIC, wirken sich über eine höhere Abwicklungseffizienz auf die Nachfrage nach Notenbankgeld aus. Mit vollständigen Daten wird es möglich sein, den Einfluss dieser Innovationen auf die Geldnachfrage zu bestimmen. Ferner beeinflussen die Neuerungen im Zahlungsverkehr die Sicherheit des schweizerischen Bankensystems.

1.5.3 Mindestreserven

1.5.3.1 Einleitung

Mindestreserven sind ein klassisches Instrument der Notenbankpolitik. Mit der Einführung eines Mindestreservesystems werden die Banken verpflichtet, bei der Zentralbank minimale Reserven zu halten. Deren Höhe wird in der Regel aufgrund der Publikumseinlagen bei den Banken (Bankpassiven) festgelegt. Damit können drei Ziele verfolgt werden:

- Aktive Beeinflussung der Geldschöpfung der Banken,
- Sichern einer minimalen Nachfrage nach Notenbankgeld und damit Vermindern der Volatilität der Geldmarktzinsen,
- Sichern einer genügenden Bankenliquidität aus prudenzieller Sicht.

Die ersten beiden Ziele dienen der Führung der Geldpolitik, das dritte Ziel der prudenziellen Bankenaufsicht, wobei hier nebst der Institutsaufsicht zum Zweck des Gläubiger- und Anlegerschutzes auch volkswirtschaftliche Aspekte (reibungsloses Funktionieren der Zahlungssysteme, Verminderung der Wahrscheinlichkeit, dass die Zentralbank als «Lender of last resort» einschreiten muss) zum Tragen kommen. Im Folgenden werden kurz die heute geltenden Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung der Mindestreservevorschriften in der Schweiz vorgestellt. Ausgehend von den drei Zielsetzungen werden anschliessend die heutigen Mindestreservevorschriften auf ihre künftige Notwendigkeit hin untersucht.

1.5.3.2 Rechtsgrundlagen und Entstehungsgeschichte

1.5.3.2.1 Zwei Pfeiler des schweizerischen Systems

Das schweizerische System der Mindestreserven beruht auf zwei Pfeilern. Das Nationalbankgesetz bildet die Grundlage für die Mindestreserven zur Beeinflussung der Geldschöpfung (Art. 16a–16f NBG). In der Bankenverordnung (Art. 15–20 BankV) finden sich – abgestützt auf Artikel 4 Bankengesetz – Liquiditätsvorschriften, welche vor allem die letzten beiden Zielsetzungen (Sicherung einer minimalen Nachfrage nach Notenbankgeld und Sicherung einer ausreichenden Bankenliquidität aus prudenzieller Sicht) gewährleisten sollen.

1.5.3.2.2 Die Mindestreserven im Nationalbankgesetz (Art. 16a–16f NBG)

Gemäss Artikel 16a NBG kann die SNB die Banken verpflichten, zur Anpassung des geldpolitischen Restriktionsgrads an die Bedürfnisse einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung Mindestreserven bei ihr zu unterhalten. Diese Mindestreserven haben folgende Hauptmerkmale:

- Mindestreserven sind Guthaben bei der SNB, über welche die Banken nicht verfügen können. Sie werden nicht verzinst (Art. 16b NBG).
- Mindestreserven werden auf Grund bestimmter Bankeinlagen (Bestand und/oder Zuwachs) festgesetzt, wobei das Gesetz die Höchstsätze festlegt

und die Mindestreserven auf Einlagen von Gläubigern mit Wohnsitz im Ausland bis auf das Doppelte der gesetzlichen Höchstsätze festgelegt werden können (Art. 16c NBG).

- Die SNB ist zuständig für den Entscheid, Mindestreserven einzuführen sowie für die konkrete Ausgestaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Mindestreserven auf Bankeinlagen wurden erstmals anlässlich der Totalrevision des Nationalbankgesetzes von 1953 erwogen. Der Bundesrat verzichtete jedoch damals auf einen konkreten Vorschlag.¹¹⁰ Schon in den fünfziger, insbesondere aber in den sechziger und siebziger Jahren, führten Zuflüsse von ausländischen Geldern zu einer Ausweitung der Geldmenge, zu übermässiger Kreditstätigkeit der Geschäftsbanken und inflatorischen Auftrieben, gegen welche die SNB mit ihren rechtsgeschäftlichen Instrumenten machtlos war. Mindestreserven oder Kreditbegrenzungen wurden auf dem Vereinbarungsweg oder via Notrecht eingeführt. Die heutige Regelung wurde 1978 in das Nationalbankgesetz aufgenommen und basiert konzeptionell auf dem Mindestreserveregime, wie es auf notrechtlicher Basis ab 1972 praktiziert worden war. Diese Mindestreserveregelung zielt ausschliesslich auf die Kontrolle der Bankenliquidität ab. Unter dem revidierten NBG wurde das Instrument nie eingesetzt.

1.5.3.2.3 Die Liquiditätsvorschriften gemäss Bankengesetz (Art. 15–20 BankV)

Die gesetzliche Grundlage der Liquiditätsvorschriften für Banken findet sich in Artikel 4 Bankengesetz. Danach haben die Banken dafür zu sorgen, dass ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren greifbaren Mitteln und leicht verwertbaren Aktiven einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten andererseits. Die Details dazu sind in den Artikel 15–20 der Bankenverordnung festgelegt. Es wird dort zwischen Vorschriften über die Kassenliquidität und solchen über die Gesamtliquidität unterschieden.

Die *Kassenliquidität* einer Bank (Art. 19 BankV) muss einen Mindestprozentsatz ihrer kurzfristigen Verbindlichkeiten umfassen. Als Kassenliquidität (greifbare Mittel) gelten Kasse, Giro- und Postkontoguthaben der Banken, die auf Schweizerfranken lauten. Die Kassenliquidität muss im Durchschnitt einer Periode gehalten werden, die sich vom 20. eines Monats bis zum 19. des Folgemonats erstreckt. Der Prozentsatz wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement nach Konsultation der Bankenkommission und der SNB festgelegt und beträgt gegenwärtig 2,5 Prozent. Die Verbindlichkeiten berechnen sich als Durchschnitt der jeweiligen drei Monatsendwerte vor der Unterlegungsperiode.

Die *Gesamtliquidität* einer Bank (Art. 18 BankV), berechnet aus den greifbaren Mitteln sowie den leicht verwertbaren Aktiven, muss ständig mindestens 33 Prozent der kurzfristigen Verbindlichkeiten betragen. Die leicht verwertbaren Aktiven umfassen insbesondere Wertpapiere, die kurzfristig fällig sind oder bei der SNB oder an einem organisierten Markt belehnt oder verwertet werden können. Die Gesamtliquidität umfasst alle Währungen und wird vierteljährlich, am Quartalsende, berechnet.

¹¹⁰ «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl 1953 I 906.

Die Liquiditätsvorschriften wurden in der heutigen Form per 1. Januar 1988 erlassen (AS 1988 106). Mit der Gesamtliquidität soll die Bank über einen Notvorrat verfügen, um in einer Notsituation über eine beschränkte Zeit – bis ein Auffangnetz bereitgestellt ist – zahlungsfähig zu sein. Die Vorschriften zur Kassenliquidität haben dagegen vorab eine volkswirtschaftliche Bedeutung; sie dienen der Sicherstellung einer minimalen, stetigen Nachfrage nach Notenbankgeld sowie einem reibungslosen Funktionieren der Zahlungssysteme.¹¹¹

1.5.3.3 Funktion von Mindestreserven zur aktiven Beeinflussung der Geldschöpfung

Artikel 16a NBG konzipiert die Mindestreserven als *aktives* Instrument der Geldpolitik. Mit einer Veränderung der Höhe der Mindestreservesätze soll die SNB die Liquidität im Bankensystem erhöhen bzw. verkleinern und damit die Geldmenge unmittelbar steuern können. Die Frage stellt sich allerdings, ob die SNB dieses Instrument unter den heutigen Voraussetzungen noch braucht. Die gleiche Wirkung erreicht die SNB nämlich, wenn sie mittels Offenmarktgeschäften Wertpapiere und Devisen kauft oder verkauft. In beiden Fällen beeinflusst die veränderte Liquidität im Bankensystem die Zinssätze. Bei einer Verschärfung der Geldpolitik muss die Zentralbank dem Bankensystem Liquidität entziehen. Das heisst, sie wird entweder den Banken Wertschriften verkaufen oder den Satz für Mindestreserven erhöhen. Die Zinssätze werden jetzt steigen. Bei einer Lockerung der Geldpolitik will die Zentralbank dem Bankensystem mehr Liquidität zuführen. Sie kann das entweder mit dem Kauf von Wertschriften von den Banken oder durch eine Senkung des Mindestreservesatzes erreichen. Die erhöhte Liquidität im Bankensystem führt nun zu einer Zinssenkung.

Eine Zentralbank ist also in der Lage, sowohl mit einer Veränderung des Mindestreservesatzes als auch mit Offenmarktoperationen die Zinssätze auf dem Geldmarkt zu beeinflussen. Durch eine Veränderung des Mindestreservesatzes sind alle Banken direkt betroffen, da sie ihre minimale Reservehaltung unmittelbar anpassen müssen. Bei einer Veränderung der Geldpolitik mittels Offenmarktoperationen wird die einzelne Bank nicht gezwungen, Reserven abzugeben oder zu übernehmen. Die nicht an Offenmarktoperationen teilnehmenden Banken werden aber indirekt über die Veränderung der Marktverhältnisse bzw. der Zinssätze, welche die Opportunitätskosten der Reservehaltung aller Banken bestimmen, in ihrem Verhalten beeinflusst.

Der Rückgriff auf eine Änderung des Mindestreservesatzes, um die Entwicklung der Liquidität des Bankensystems zu steuern, wird heutzutage aus verschiedenen Gründen als ineffizient und schädlich betrachtet:¹¹²

Erstens ist das Instrument der Mindestreserve undifferenziert und erlaubt keine Feinsteuerung der Liquidität. Es ist wenig sinnvoll, mit häufigen Änderungen des Mindestreservesatzes die Bankenliquidität zu steuern. Änderungen des Mindest-

¹¹¹ Bodmer/Kleiner/Lutz, Kommentar zum schweizerischen Bankengesetz, Zürich **1999**, Artikel 4 N. 73 ff, insbesondere 81.

¹¹² Hardy Daniel C., Reserve requirements and monetary management: An introduction, IMF Working Paper, 1993, S. 8.

reservesatzes bleiben nicht unbemerkt. Sie sind deutliche Signale für einen dauerhaften Kurswechsel der Geldpolitik einer Zentralbank.

Zweitens gibt es Probleme in der praktischen Anwendung. Wenn die Zentralbank die verfügbare Liquidität durch eine Erhöhung des Mindestreservesatzes vermindern will, riskiert sie kurzfristig heikle Situationen, da sie die Geschäftsbanken zwingt, sich bei ihr zu refinanzieren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Geschäftsbanken bei einer kräftigen Erhöhung des Mindestreservesatzes gezwungen sind, ihre Reserven durch Anleihen am Geldmarkt zu ungünstigen Bedingungen aufzustocken oder sich bei der Zentralbank mit kostspieligen Lombardkrediten zu refinanzieren, da der Abbau ihrer Einlagen eine gewisse Zeit benötigt.

Ein dritter, erheblicher Mangel des Instrumentes besteht darin, dass Änderungen des Mindestreservesatzes innerhalb des Bankensystems Verzerrungen verursachen können. Wenn für verschiedene Kategorien von Passiven unterschiedliche Mindestreservesätze angewandt werden (z.B. ein tieferer Satz für Spareinlagen als für Sicht- oder Termineinlagen, wie dies bei den Liquiditätsvorschriften der Fall ist), so kann eine Erhöhung des Mindestreservesatzes dazu führen, dass die Banken versuchen, bestimmte Einlagen zu Gunsten von anderen Einlagen zurückgehen zu lassen. Solche Verschiebungen können dazu beitragen, die Wirkung der geldpolitischen Massnahmen der Zentralbank zu vermindern.

Zudem beruhen Offenmarktgeschäfte auf Freiwilligkeit, während Änderungen des Mindestreservesatzes einen einseitigen Eingriff der Zentralbank bedeuten. Die aktive Mindestreservpolitik weist somit zahlreiche und schwerwiegende Mängel auf. Offenmarktgeschäfte sind demgegenüber in einer entwickelten Volkswirtschaft mit einem leistungsfähigen Finanzmarkt flexibler und effizienter. Alle geldpolitischen Ziele einer Änderung des Mindestreservesatzes (Anpassungen der Zinssätze und der Wechselkurse, Wirkung auf den Konjunkturverlauf und damit auf das Preisniveau) können auch mit Offenmarktgeschäften, d.h. mit marktkonformen Mitteln, erreicht werden.

Auf eine Ausnahme gilt es hinzuweisen: Theoretisch könnte der Einsatz von Mindestreserven im Falle einer starken Währungsaufwertung von Nutzen sein. Um der Aufwertung entgegenzuwirken, könnte die Zentralbank massiv Devisen kaufen. Dies zöge eine starke Ausdehnung der Liquidität nach sich, welche die Preisstabilität gefährden müsste. Die Zentralbank könnte nun die Überschussliquidität abbauen, indem sie die Mindestreservesätze erhöht und damit verhindert, dass das Bankensystem sein Kreditangebot ausdehnt. Auch in diesem Fall ist jedoch ein Rückgriff auf das Instrument der Mindestreserven nicht notwendig, wenn die Zentralbank die Möglichkeit hat, Wertpapiere aus ihrem Bestand zu verkaufen oder eigene Wertpapiere auszugeben. In der Schweiz kann die SNB gemäss Artikel 14 Ziffer 2^{bis} NBG eigene Schuldverschreibungen zur Sterilisierung ausgeben. Damit wäre es auch bei massiven Devisenkäufen nicht notwendig, das Instrument der Mindestreserven zu aktivieren. Auch im revidierten NBG soll die Möglichkeit für die SNB, eigene Schuldverschreibungen auszugeben, ausdrücklich vorgesehen werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. d E-NBG).

Insgesamt überwiegen somit die Nachteile des aktiven geldpolitischen Einsatzes von Mindestreservvorschriften, wie sie in Artikel 16 Buchstaben a bis f geregelt sind, deutlich. Sie sollen deshalb im Rahmen der Revision NBG abgeschafft werden.

1.5.3.4

Funktion von Mindestreserven zur Sicherung einer minimalen Nachfrage nach Notenbankgeld

Geht man davon aus, dass Mindestreserven zur aktiven Beeinflussung der Geldschöpfung des Bankensystems nicht erforderlich sind, so stellt sich doch die Frage, ob die Festlegung eines Mindestreserve-Satzes geeignet ist, die Geldpolitik auf effiziente Weise zu unterstützen. Im Unterschied zum vorangehenden Abschnitt geht es nachfolgend nicht mehr darum, wie sich *Änderungen* des Reservesatzes auf die Geldschöpfung auswirken, sondern um den *Nutzen eines stabilen Reservesatzes*. In der Schweiz wird diese Funktion der Mindestreserven heute durch die Vorschriften über die Kassenliquidität in der Bankenverordnung sichergestellt.

Wenn eine Zentralbank Mindestreserven festlegt, begrenzt sie den Prozess der Geldschöpfung, da bei jedem Schritt des Geldschöpfungsprozesses ein Teil der Einlagen als Mindestreserve im Bankensystem zurückbehalten wird. Mindestreserven stellen deshalb eine Mindestnachfrage aller Banken nach Liquidität sicher. Werden die Banken gezwungen, eine etwas höhere Liquidität zu halten, als dies für das Funktionieren der Zahlungssysteme gerade notwendig ist, führt dies zu einer Verminderung der Schwankungen der Zinssätze am Geldmarkt. Stabilere Zinssätze erhöhen tendenziell die Aussagekraft des «Signals», das von Änderungen des offiziellen Zinsbandes der SNB auf die Finanzmärkte ausgeht.¹¹³ Ob die Mindestreserven Zinsschwankungen vermindern, ist allerdings abhängig von der Ausgestaltung des Interbank-Zahlungssystems, der Art, wie die Mindestreserven berechnet und gehalten werden, den Sanktionen für das Nichteinhalten der Vorschriften oder den Ursachen der Schocks, welche die Wirtschaft erschüttern können.

Der Nachteil eines stabilen Mindestreservesatzes besteht darin, dass er Verzerrungen in der Bildung von Einlagen und Krediten bewirken kann. Einerseits sind die Banken versucht, auf nicht reservepflichtige Instrumente auszuweichen.¹¹⁴ Andererseits verursachen Mindestreserven Konkurrenz Nachteile gegenüber ausländischen Bankensystemen und begünstigen die Abwanderung von Geschäften. Die Integration und die zunehmende Komplexität der internationalen Finanzmärkte dürften in Zukunft solche Substitutions- und Reallokationseffekte weiter erleichtern. Ausserdem könnte die implizite Besteuerung der Bankeinlagen deren Verzinsung vermindern und damit die Sparer bestrafen. Diese Nachteile können mit einer massvollen Festlegung des Reservesatzes gemildert werden.

Zusammenfassend gilt, dass die Vorschriften über die Kassenliquidität heute eine wichtige geldpolitische Funktion erfüllen, da sie eine Mindestnachfrage nach Liquidität schaffen und es ermöglichen, Zinssatzschwankungen zu vermindern. Sie sollten daher beibehalten werden. Allerdings haben die heutigen Vorschriften vier Schwächen: Erstens ist es unbefriedigend, wenn ein Instrument, das im Wesentlichen geldpolitische Funktionen erfüllt, auf das Bankengesetz abgestützt werden muss. Zweitens obliegt es dem Bundesrat, die Einzelheiten in der Bankenverord-

¹¹³ Hardy (Anm. 112), S. 4, und Rich Georg, Do Central Banks need minimum reserves, in: Swiss Journal of Economics and Statistics. 84, S. 699.

¹¹⁴ Ein ausgeprägtes Beispiel dafür ist die rasche Einführung von «Sweep Accounts» in den USA. Dabei handelt es sich um einen automatischen Transfer am Tagesende von kurzfristigen Einlagen in Einlagen am Geldmarkt, die nicht der gesetzlichen Mindestreserve unterliegen, vgl. Sellon G./Weiner S., Monetary Policy without reserve requirement: Analytical issues, in: Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, 82 (2), S. 10.

nung festzulegen; dadurch ist die Unabhängigkeit der SNB beim Einsatz ihrer geldpolitischen Mittel eingeschränkt. In den meisten Ländern gehört die Festlegung der Mindestreserven zu den Kompetenzen der Zentralbank. Drittens beziehen die Liquiditätsvorschriften die Guthaben der Banken bei der Post mit ein. Diese sind jedoch nicht Teil der Notenbankgeldmenge und sollten deshalb von der Berechnung der Mindestliquidität ausgeschlossen werden. Dadurch wird auch eine Ungleichbehandlung von Post- und Bankeinlagen verhindert. Schliesslich beziehen die Liquiditätsvorschriften Interbankausleihungen gegenüber Instituten, welche selber den Vorschriften unterstehen, in die Berechnung der Mindestreserve mit ein. Dies bedeutet eine ungerechtfertigte Doppelzählung und folglich Doppelbelastung dieser Bankpassiven. Diese vier Schwächen sollen im Rahmen der Revision des NBG behoben werden (Ziff. 2.3.2.1).

1.5.3.5 Funktion von Mindestreserven aus prudenzieller Sicht

Aus prudenzieller Sicht haben die Liquiditätsvorschriften zwei Hauptfunktionen: als «Stossdämpfer» bei unvorhergesehenen Liquiditätsabflüssen aus dem Bankensystem und als «Notvorrat», der zum Zuge kommt, wenn eine Bank infolge eines Vertrauensverlustes massiven Rückzügen gegenübersteht.

Die *Stossdämpferfunktion* wird hauptsächlich von den Kassenliquiditätsvorschriften (Art. 15, 19 BankV) sichergestellt. Die engere Definition der Liquidität, die nur das Notenbankgeld und die Postkontoguthaben umfasst, sichert im Bankensystem als Ganzes immer einen Mindestbestand an Notenbankgeld, damit einer Bank bei unvorhergesehenen Liquiditätsabflüssen genügend Geld zur Verfügung steht. Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass die Banken von sich aus genügend Liquidität halten, damit sie sich bei unerwarteten Liquiditätsabflüssen nicht teuer refinanzieren müssen. Trotzdem kann sich eine Regulierung als nötig erweisen. In einem Bruttozahlungssystem wie dem SIC kann eine zeitweise Zahlungsunfähigkeit eines Teilnehmers die Zahlungsfähigkeit der anderen Teilnehmer in Mitleidenschaft ziehen und damit eine Blockierung des Systems bewirken (gridlock). Gerade das Vorhandensein von solchen Externalitäten kann dazu führen, dass die Liquiditätshaltung geringer ist, als sie für das gesamte System optimal wäre, insbesondere weil die Teilnehmer davon ausgehen, dass die Zentralbank bei einer Liquiditätsknappheit im Zahlungssystem eingreift. So wäre die Zentralbank häufig gezwungen, als «Lender of last resort» aufzutreten und geriete damit in Gefahr, zum «Lender of first resort» zu werden. Das Festlegen von Zwangsliquidität ist also notwendig, um einen Transfer des Liquiditätsrisikos von den Banken zur Zentralbank und damit eine Subventionierung des Zahlungsverkehrs zu verhindern.

Die *Notvorratsfunktion* wird hauptsächlich von den Vorschriften zur Gesamtliquidität (Art. 16 bis 18 BankV) sichergestellt. Diese weitere Definition der Liquidität zielt darauf ab, dass jede Bank im Falle einer Vertrauenskrise über einen Notvorrat an leicht realisierbaren Aktiven verfügt, mit denen sie massive Rückzüge befriedigen kann, bis die Überwachungsbehörden ein Hilfsprogramm festgelegt haben.¹¹⁵ Die

¹¹⁵ Klauser (Anm. 18), S. 357, Eidgenössische Bankenkommission, Jahresbericht 1987, S. 140 ff.

heutigen Vorschriften erfüllen jedoch die Anforderungen der Bankenaufsicht an ein System der Liquiditätssteuerung nicht. Die EBK möchte die Vorschriften über die Gesamtliquidität in ein Instrument zur Bewältigung des Liquiditätsrisikos der Banken weiterentwickeln. Sie kann sich dabei auf Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht stützen. Im Hinblick auf die Verwirklichung dieser konzeptionellen Änderungen wird im Anhang zur Revision des NBG eine Änderung von Artikel 4 BankG vorgeschlagen (Ziff. 2.8.2.1.1).

1.5.3.6 Schlussfolgerung: Neuregelung der Mindestreservevorschriften im Nationalbankgesetz

Agrund einer Beurteilung der ökonomischen Funktionen von Mindestreserven sind folgende Schlüsse zu ziehen: Der aktive Einsatz von Mindestreserven als Instrument der Geldpolitik, wie es Artikel 16a–16f NBG vorsieht, ist schädlich. Dieses Instrument ist nur mit Schwierigkeit genau zu handhaben und heutzutage überflüssig. Die Regelungen von Artikel 16a–16f NBG sollen daher nicht mehr ins neue NBG aufgenommen werden.

Mindestreserven sind aber ein wichtiges Instrument der Geldpolitik, wenn sie eine minimale Nachfrage nach Notenbankgeld gewährleisten und die Zinsvolatilität verringern. Gegenwärtig wird diese Funktion von den Kassenliquiditätsvorschriften gemäss BankV erfüllt. Die Vorschriften entsprechen aber nicht vollständig den Bedürfnissen der Geldpolitik. Sie werden deshalb gezielt den geldpolitischen Bedürfnissen angepasst und von der BankV ins NBG transferiert (Ziff. 2.3.2). In der Bankenaufsichtsgesetzgebung wird dies zu einer Vereinfachung führen. Die Liquiditätsvorschriften der Bankenverordnung können sich auf eine Regelung über die Gesamtliquidität konzentrieren und damit auf die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der einzelnen Bank. Schliesslich übernehmen die Mindestreserven eine «Stossdämpferfunktion» und sind unter diesem Titel nicht nur aus aufsichtsrechtlicher Sicht für die EBK von Bedeutung, sondern unterstützen auch die Aufgaben der SNB, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und die Funktion als «Lender of last resort» sicherzustellen.

1.5.4 Emissionskontrolle

1.5.4.1 Einleitung

Die Emissionskontrolle bezweckt, eine übermässige Beanspruchung des Geld- und Kapitalmarktes zu verhindern. Die in einem Zeitabschnitt zu begebenden Emissionen am Kapitalmarkt werden begrenzt; damit soll die Zinsentwicklung stabilisiert werden. Auch sollte die konjunkturregulierende Wirkung der Mindestreserven nach den damaligen Vorstellungen nicht durch eine verstärkte Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durchkreuzt werden können.

1.5.4.2

Rechtsgrundlage und Entstehungsgeschichte

Die Emissionskontrolle ist heute in Artikel 16g und 16h NBG geregelt. Danach kann der Bundesrat zur Vermeidung einer übermässigen Beanspruchung des Geld- und Kapitalmarktes die öffentliche Ausgabe von inländischen Schuldverschreibungen und Beteiligungspapieren für bewilligungspflichtig erklären. Es ist Aufgabe der Nationalbank, einen Gesamtbetrag der zu bewilligenden Emissionen für einen bestimmten Zeitraum festzulegen. Eine vom Bundesrat gewählte Kommission unter Vorsitz eines Direktoriumsmitglieds der SNB entscheidet anschliessend über die einzelnen Gesuche; dabei hat sie die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Regionen zu berücksichtigen.

Die Anfänge der Emissionskontrolle gehen auf das Jahr 1957 zurück, als die Banken begannen, einen Emissionskalender aufzustellen, um die Nachfrage nach langfristigem Kapital der Aufnahmefähigkeit des Marktes anzupassen. Im Rahmen der Notrechtsbeschlüsse der sechziger und der siebziger Jahre wurde jeweils eine öffentlich-rechtliche Emissionskontrolle geschaffen. Nach deren Modell wurde die Emissionskontrolle anlässlich der Revision des NBG von 1978 im ordentlichen Recht verankert.¹¹⁶ Die Emissionskontrolle fand bis Ende 1982 Anwendung.¹¹⁷

1.5.4.3

Beurteilung der geldpolitischen Funktion

Die Emissionskontrolle beruht auf einem einfachen ökonomischen Denkschema. Auf dem Markt wird der Zinssatz als Ergebnis des Zusammenspiels zwischen dem Angebot an Ersparnissen (Kapitalangebot) und der Nachfrage nach Investitionskrediten (Kapitalnachfrage) bestimmt. Eine Emissionskontrolle erlaubt es theoretisch, die Nachfrage nach Kapital zu dämpfen und damit eine Reduktion des langfristigen Zinssatzes unter sein ursprüngliches Gleichgewichtsniveau zu erwirken. Dieses Modell geht implizit von zwei Annahmen aus: Erstens, dass die langfristigen und die kurzfristigen Zinsen voneinander unabhängig sind, und zweitens, dass sich die inländischen Zinsen nur unvollständig an das ausländische Zinsniveau anpassen. Es wird also von einer Segmentierung der Märkte sowohl in zeitlicher als auch in geographischer Hinsicht ausgegangen. Diese Hypothese ist aus heutiger Sicht fragwürdig.

Sowohl die moderne ökonomische Theorie als auch die empirischen Befunde lehren, dass kurz- und langfristige Zinssätze über die Erwartungen der Marktteilnehmer eng aneinander gekoppelt sind. Die heutzutage stark integrierten Geldmärkte erlauben es nicht mehr, einzelne Zinssätze zu manipulieren, ohne dabei das gesamte Zinsniveau zu beeinflussen. Die Integration betrifft nicht nur die zeitliche, sondern auch die geographische Dimension. Der freie Kapitalverkehr verhindert eine signifikante Abkoppelung der inländischen und ausländischen Zinssätze. Wenn den Kapitalströmen keine Grenzen gesetzt sind, so fliessen die nationalen Ersparnisse dorthin, wo das Verhältnis von Risiko und Rendite optimal ist. Dadurch wird die Emissionskontrolle wirkungslos.

¹¹⁶ Botschaft vom 27. Februar 1978 zur Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank («Botschaft 1978»), BBl **1978** I 822.

¹¹⁷ Verordnung vom 11. Juli 1979 über die Emissionskontrolle, AS **1979** 997; aufgehoben per 31. Dezember 1982, AS **1982** 2064.

Eine Emissionskontrolle ist auch im Hinblick auf das Ziel der Preisstabilität nicht nötig. Die für die konjunkturelle Entwicklung und für die Entwicklung des Preisniveaus wichtigen ökonomischen Variablen, nämlich der Zinssatz und der Wechselkurs, können von der Zentralbank über die Steuerung der Bankenliquidität beeinflusst werden. Die Zentralbank tätigt zu diesem Zweck Offenmarktgeschäfte mit den Banken.

1.5.4.4 Schlussfolgerung: Verzicht auf die Emissionskontrolle

Die Emissionskontrolle ist ein überflüssiges geldpolitisches Instrument. Sie trägt nichts zu einer auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik bei. Die Gründe für die damalige Einführung der Emissionskontrolle sind heute nicht mehr gültig. Zudem ist die Emissionskontrolle aufgrund der zunehmenden Komplexität und Integration der Finanzmärkte heute unwirksam. Artikel 16g und 16h NBG sind daher ersatzlos zu streichen.

1.5.5 Kapitalverkehrskontrollen

1.5.5.1 Einleitung

Massnahmen gegen den übermässigen Zu- oder Abfluss ausländischer Gelder sollen schädliche Auswirkungen solcher Kapitalbewegungen auf die Preisstabilität, die Zinsentwicklung oder die Wechselkurse verhindern.

1.5.5.2 Rechtsgrundlagen und Entstehungsgeschichte

1.5.5.2.1 Kapitalexportkontrolle

Gestützt auf Artikel 8 Bankengesetz kann der Bundesrat im Falle von kurzfristigen, aussergewöhnlichen Kapitalabflüssen, welche die schweizerische Geld- und Währungspolitik ernstlich gefährden, den Banken gegenüber eine Bewilligungspflicht für die Platzierung oder Übernahme von Anleihen ausländischer Schuldner und für die Begründung von Buchforderungen gegenüber solchen Schuldnern einführen.

Die Wurzeln dieser Bewilligungspflicht liegen in einem Gentlemen's Agreement, welches die SNB 1927 mit einzelnen Banken abschloss. Mit dem Erlass des Bankengesetzes im Jahre 1934 wurde die Bewilligungspflicht auf eine gesetzliche Basis gestellt und gegenüber allen Banken durchsetzbar. Die Bewilligungspflicht wurde durch die SNB praktiziert, bis anfangs 1995 eine Revision des Bankengesetzes in Kraft trat, welche die dauernde Anwendung der Massnahme beendete und das Instrument der Kapitalexportkontrolle nur noch für Ausnahmesituationen vorsah.

1.5.5.2.2

Kapitalimportkontrolle

Artikel 16i NBG sieht vor, dass der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen auf dem Verordnungswege einführen kann, um einen übermässigen Zufluss von Geldern aus dem Ausland abzuwehren, welcher die ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung des Landes stört oder bedroht. Der Massnahmenkatalog des Gesetzes ist abschliessend; darunter fallen das Verzinsungsverbot bzw. die Einführung von Negativzinsen für Bankguthaben von Ausländern (Ziff. 1), die Begrenzung der Devisentermingeschäfte mit Ausländern (Ziff. 2), die Einschränkung oder das Verbot für den Erwerb inländischer Wertpapiere durch Ausländer (Ziff. 3), die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Krediten im Ausland durch Inländer (Ziff. 4), die Vorschrift zum Ausgleich der Fremdwährungspositionen bei inländischen Banken (Ziff. 5), die Begrenzung der Einfuhr ausländischer Banknoten (Ziff. 6) sowie die Ermächtigung an die SNB zum Abschluss von Devisentermingeschäften mit einer Verfallzeit bis zu zwei Jahren (Ziff. 7).

Das Bedürfnis, Geldzuflüsse aus dem Ausland einzuschränken, entstand in der Nachkriegszeit wiederholt. Unter dem Regime fester Wechselkurse führten Mittelzuflüsse aus dem Ausland zu einer Ausweitung der inländischen Geldmenge und gefährdeten die Preisstabilität. Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen bewirkten sie eine massive Aufwertung des Frankens, was sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft nachteilig auswirkte.¹¹⁸ In Form von Gentlemen's Agreements oder gestützt auf Notrecht wurden daher immer wieder Massnahmen gegen den Zufluss ausländischer Gelder ergriffen.

Die während der siebziger Jahre unter dem dringlichen, extrakonstitutionellen Währungsbeschluss¹¹⁹ praktizierten Massnahmen wurden 1978 in Form des beschriebenen Katalogs in das ordentliche Recht übernommen. Bemerkenswert ist, dass sich diese Massnahmen sowohl an den Banken- wie auch an den Nichtbankensektor richten können. Seit Ende August 1980 wurde allerdings keine der vorgesehenen Massnahmen mehr angewendet.¹²⁰

1.5.5.3

Beurteilung der geldpolitischen Funktion

1.5.5.3.1

Theoretische Funktionsweise von Kapitalverkehrskontrollen

Die Funktionsweise von Kapitalverkehrskontrollen wird verständlich, wenn man die ökonomischen Zusammenhänge zwischen Wechselkurs, Kapitalmobilität und Geldpolitik betrachtet. In einem System mit fixen Wechselkursen und vollständiger Kapitalmobilität kann eine Zentralbank keine autonome Geldpolitik führen und damit keine anderen Ziele als die Einhaltung der Wechselkursparität verfolgen. In diesem Fall werden sich die inländischen Zinssätze an diejenigen des Referenzwährungslandes – im Wechselkurssystem von Bretton Woods waren dies die USA – angleichen. Damit werden die monetären Bedingungen de facto im Ausland festgelegt. Durch eine Einschränkung des Kapitalverkehrs ist es im Prinzip möglich, eine

¹¹⁸ «Botschaft 1978» (Anm. 116), BBl 1978 I 824.

¹¹⁹ Bundesbeschluss über den Schutz der Währung vom 8. Oktober 1971, AS 1971 1449.

¹²⁰ Vgl. zur Aufhebung der Abwehrmassnahmen: AS 1979 1859; 1980 213 268 1110.

gewisse Autonomie zurückzugewinnen. Die Einschränkung führt dazu, dass zwischen dem inländischen Finanzmarkt und demjenigen des Referenzwährungslandes keine vollständige Arbitrage stattfinden kann. Es kommt zu einer Entkoppelung der Zinssätze, was eine abweichende Geldpolitik ermöglicht. Bei fixen Wechselkursen und liberalisierten Kapitalmärkten ist eine autonome Geldpolitik dagegen nicht möglich.

Bei flexiblen Wechselkursen und vollständiger Kapitalmobilität kann die Zentralbank eine autonome, auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik führen. Zur Stabilisierung des Wechselkurses bedürfte es in diesem Fall umfassender Kapitalverkehrskontrollen. Solche Kontrollen könnten ökonomisch gerechtfertigt sein, wenn sie es erlaubten, negative Effekte von Wechselkursschwankungen zu korrigieren. Im Falle der Schweiz führt beispielsweise eine intensive Spekulation in Schweizerfranken zu starken Schwankungen des nominellen, und – da Preise und Löhne kurzfristig relativ starr sind – auch des realen Wechselkurses. Eine deutliche Höherbewertung des Frankens bewirkt einen Rückgang der Exporte und des Absatzes in jenem Teil des Binnensektors, der einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt ist. Die Aufwertung des Frankens lässt die Preise der importierten Güter sinken, was tendenziell zu einem Rückgang des Preisniveaus führt. Der Anstieg des realen Wechselkurses wird damit im Laufe der Zeit wieder korrigiert.¹²¹ In diesem Zusammenhang kann in der Theorie gezeigt werden, dass Kapitalverkehrskontrollen die Volatilität des Wechselkurses, der Preise und der Produktion zu dämpfen vermögen.¹²² In gewissen Situationen können Kapitalverkehrskontrollen laut der ökonomischen Theorie Verzerrungen in der realen Wirtschaft mildern.¹²³

1.5.5.3.2 Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen in der Praxis

Diesen theoretischen Überlegungen gilt es allerdings, die praktische Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen und deren negative Auswirkungen gegenüberzustellen.¹²⁴ Empirische Untersuchungen sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer deuten auf eine geringe Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen hin.¹²⁵ Infolge von Kapitalverkehrskontrollen können zwar die Zinsen auf Depots bei inländischen Banken (Inshore-Zinsen) und jenen auf Depots im Ausland (Offshore-Zinsen) signifikant voneinander abweichen. Diese Differenz verringert sich jedoch relativ rasch im Laufe der Zeit. Somit führen Kapitalverkehrskontrollen nicht zu einer genügend starken Entkoppelung der Zinsen, um eine dauerhaft autonome Geldpolitik zu ermöglichen. Vor allem aber haben Kapitalverkehrskontrollen keinen

¹²¹ Die umgekehrte Situation tritt bei einer Tieferbewertung des Frankens ein.

¹²² Gärtner M., Makroökonomik flexibler Wechselkurse, Berlin 1990, S. 81.

¹²³ Im Fall der asiatischen Schwellenländer haben sich bekannte Ökonomen Ende der 90er Jahre für die Einführung strenger, zeitlich beschränkter Kapitalverkehrskontrollen ausgesprochen, da in diesen Ländern die beschriebenen Effekte Unternehmen mit geringer finanzieller Stabilität treffen. Siehe Krugman P., Saving Asia: It's time to be radical, in: Fortune vom 9.8.98.

¹²⁴ Negative Auswirkungen sind zu erwarten, da es sich um Massnahmen handelt, welche die Funktion des freien Marktes einschränken.

¹²⁵ Siehe insbesondere Dooley M., A survey of literature on controls over international capital transactions, IMF staff papers 43 (4), S. 669 ff. und Mathieson & Rojas-Suarez, Liberalization of the Capital Account, IMF Occasional Paper, 103, S. 8 ff.

signifikanten Einfluss auf andere ökonomische Variablen wie das Volumen und die Zusammensetzung der getätigten Finanztransaktionen, die Schwankungen der Währungsreserven oder das Wechselkursniveau. Insbesondere ist es wenig wahrscheinlich, dass Kapitalverkehrskontrollen Schutz gegen spekulative Attacken bieten können, die infolge inkohärenter Wirtschaftspolitik entstehen.

Die geringe Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen ist auch darauf zurückzuführen, dass die Marktteilnehmer Wege zur Umgehung der Massnahmen finden. Die meisten der Umgehungsmöglichkeiten beruhen auf der unterschiedlichen rechtlichen Behandlung reiner Finanztransaktionen und von Transaktionen mit realem Hintergrund (Handel mit Gütern und Dienstleistungen). Letztere werden im Allgemeinen zwischen Akteuren des Nicht-Bankensektors abgewickelt und sind damit sehr schwierig zu kontrollieren.

Die Schweiz sah sich ab Mitte der fünfziger Jahre immer wieder dazu gezwungen, Massnahmen zur Abwehr ausländischer Gelder zu ergreifen, um ein übermässiges Geldmengenwachstum zu verhindern, ohne dabei die Wechselkursparität zu ändern. Ab Januar 1973, nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen, änderte das anvisierte Ziel der Abwehrmassnahmen. Neu ging es darum, eine starke Aufwertung des Schweizerfrankens zu verhindern. Gesamthaft gesehen decken sich die Erfahrungen der Schweiz mit Kapitalverkehrsbeschränkungen mit den oben beschriebenen Befunden. In den beiden Phasen monetärer Störungen (1971–1973 und 1977–1978) ermöglichten es die sehr starken Einschränkungen des Kapitalimports (gekoppelt mit Erleichterungen beim Kapitalexport), die Differenz zwischen den Zinsen auf Frankenanlagen am Euromarkt und den Zinsen auf Einlagen bei Schweizer Banken zu vergrössern. Die Zinsen am Euromarkt sanken schneller als jene im Inland. Der Unterschied zwischen Inshore- und Offshorezinsen ist ein Indikator für das Ausmass an Autonomie der inländischen Geldpolitik. Die maximale Abkoppelung im Vergleich zur durchschnittlichen Abweichung blieb jedoch klein; sie betrug rund 1,5 Prozentpunkte zwischen 1971 und 1973 und rund 0,5 Prozentpunkte von 1977 bis 1978. Die Entkoppelung der in- und ausländischen Zinssätze infolge der in den Jahren 1971–1973 bzw. 1978 ergriffenen Abwehrmassnahmen reichte jedoch nicht aus, um das Wachstum der Geldmenge M1 zu bremsen. In beiden Perioden wuchs M1 sogar extrem stark. Die Massnahmen zur Beschränkung des Kapitalverkehrs vermochten mit anderen Worten die Autonomie der schweizerischen Geldpolitik nicht zu gewährleisten.

Die Wirkungslosigkeit von Abwehrmassnahmen ist auf die vielen Umgehungsmöglichkeiten zurückzuführen, die ein moderner Finanzsektor bietet. Im Fall der Schweiz war die Aufrechterhaltung eines lückenlosen Abwehrdispositivs speziell schwierig. Die Anwendung der Massnahmen auf Akteure des Nicht-Bankensektors scheint fast unmöglich zu sein. Die intensiven Handelsbeziehungen mit dem Ausland ermöglichen es den kleineren und mittleren, vor allem aber den zahlreichen multinationalen Unternehmungen, grosse Devisenbeträge unter den Handelstransaktionen zu verschieben. Auch die bedeutenden Vermögen, welche von privaten und institutionellen Anlegern im Ausland akkumuliert werden, spielen eine wichtige Rolle: Bereits eine teilweise Rückführung dieser Vermögen in die Schweiz kann den Wechselkurs des Frankens stark beeinflussen. Die SNB kam denn auch bereits Anfang der achtziger Jahre zum Schluss «... dass die schweizerische Wirtschaft bei den gegebenen Wechselkursen kaum mehr bereit war, Dollarpositionen zu halten, wodurch die amerikanische Währung dauernd unter Druck stand. An diesem Tat-

bestand konnte auch das detaillierteste System gegen den Zufluss ausländischer Gelder nichts ändern».¹²⁶

Die Wirksamkeit von Massnahmen zur Abwehr ausländischer Gelder dürfte heute noch geringer sein und in Zukunft mit zunehmender Integration der Finanzmärkte weiter abnehmen.

1.5.5.3.3 Volkswirtschaftliche Kosten von Kapitalverkehrskontrollen

Unabhängig von der Schwierigkeit, wirksame Kapitalverkehrskontrollen durchzuführen, stellt sich die Frage nach den wirtschaftlichen Kosten solcher Massnahmen. Die ökonomische Theorie lässt keine Zweifel offen an den Vorteilen liberalisierter Kapitalmärkte¹²⁷. So wie die Länder vom freien Güterhandel profitieren, profitieren sie auch vom freien Kapitalverkehr. Dieser ermöglicht eine optimale Allokation des Kapitals. Ersparnisse fliessen dorthin, wo das Risiko-Renditeverhältnis optimal ist. Der freie Kapitalverkehr trägt dazu bei, exogene Produktionsschocks und deren Auswirkungen auf den inländischen Konsum zu dämpfen. Gleichzeitig ermöglicht er die Anpassung der Produktionsstrukturen an Veränderungen der globalen Nachfrage und Technologie. Die wachsende Zahl von Finanzinstrumenten trägt zu einer optimalen Diversifikation der Risiken der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer bei. Historisch gesehen hat die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft eindeutig von der Kapitalmobilität profitiert.

Langfristig sind freie Finanzmärkte von vitalem Interesse für die Schweiz, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bezüglich einer raschen Anpassung der Produktionsstrukturen. Kurzfristig kann die Beschränkung der Kapitalmobilität – wie oben beschrieben – gewisse Vorteile bringen. Um wirksam zu sein, müssten die Massnahmen jedoch breit definiert und strikte angewendet werden. Dadurch würde der Handel beeinträchtigt, was zu negativen Effekten in der Produktion und in der Beschäftigung führen würde. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Kapitalverkehrsbeschränkungen würden damit den Nutzen von Kapitalverkehrskontrollen bei weitem überwiegen.

Schliesslich muss betont werden, dass die SNB auch ohne Kapitalverkehrskontrollen auf eine unerwünschte Entwicklung des Schweizerfrankens Einfluss nehmen kann. Ihr steht dabei das gesamte geldpolitische Instrumentarium, mit dem sie auf die Zinssätze einwirkt, zur Verfügung.

Auch wenn die SNB den Franken vorübergehend an eine andere Währung (z.B. den Euro) anbinden würde, wären Kapitalverkehrskontrollen keine gute Lösung. Die Erfahrung zeigt, dass es unmöglich ist, bei fixen Wechselkursen mit Hilfe von Abwehrmassnahmen die geldpolitische Autonomie dauerhaft zu erhalten oder spekula-

¹²⁶ SNB, *Jubiläumsschrift 1957–1982*, Zürich 1982, S. 235.

¹²⁷ Siehe dazu das Referenzwerk von Obstfeld und Rogoff, *Foundations of international macro economics*, MIT Press, 1996.

tive Attacken gegen die Währung zu verhindern.¹²⁸ Die Befürworter temporärer Kapitalverkehrskontrollen für Entwicklungs- und Schwellenländer sind sich dieser Schwächen bewusst. Sie empfehlen diesen Ländern denn auch die Einführung eines dualen Wechselkurssystems mit einem fixen Kurs für Transaktionen im Rahmen der Ertragsbilanz und einem flexiblen Kurs für diejenigen im Rahmen der Kapitalverkehrsbilanz.¹²⁹ Eine solche Lösung, die auf massiven Eingriffen und staatlicher Kontrolle beruht, ist für ein hochentwickeltes und offenes Land wie die Schweiz undenkbar.

1.5.5.4 Schlussfolgerung: Verzicht auf Kapitalverkehrskontrollen

Massnahmen zur Beschränkung von Kapitalimporten haben sich in der Schweiz in der Vergangenheit als unwirksam erwiesen. Wirksam wären nur sehr strenge, umfassende Vorschriften. Dadurch entstünden aber für die gesamte Wirtschaft Kosten, welche die Vorteile solcher Massnahmen selbst bei starken Turbulenzen auf den Finanzmärkten bei weitem übertreffen. Bei flexiblen Wechselkursen ist die Zentralbank zudem in der Lage, mit milderer Mitteln auf spekulative Wechselkursbewegungen zu reagieren.

Auch Massnahmen zur Beschränkung von Kapitalexporten lassen sich ökonomisch nicht begründen. Die Kapitalverkehrsfreiheit ist für die Schweiz von vitaler Bedeutung. Kapitalverkehrskontrollen wären mit der wirtschaftspolitischen Grundhaltung der Schweiz wie auch mit internationalen Standards für hochentwickelte Volkswirtschaften nicht vereinbar. Sowohl Artikel 16i NBG wie auch Artikel 8 BankG sind daher ersatzlos zu streichen.

1.5.6 Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

1.5.6.1 Einleitung

Die Stabilität des Geldwerts ist eng mit der Stabilität des Finanzsystems verknüpft.¹³⁰ Im Einzelnen hängen Preisstabilität und Systemstabilität zweifach zusammen: Zum Einen ist eine stabilitätsorientierte Geldpolitik eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilität des Finanzsystems; abrupte und unerwartete Wechsel in den monetären Bedingungen (Preisniveau, Zinsen, Wechselkurse) können den Wert von Bank- oder Finanzmarktaktiven in einer Weise verändern, dass die Solidität einzelner Institute gefährdet wird. Zum Anderen werden geldpolitische Impulse über

¹²⁸ Es kann ernsthaft bezweifelt werden, dass Kapitalverkehrskontrollen spekulative Attacken zu verhindern vermögen. In der Literatur wird im Gegenteil gezeigt, dass solche Massnahmen die Erwartungen des Marktes destabilisieren und damit die Spekulation eher fördern. Siehe dazu Dooley (Anm. 125), 1996, S. 668 und Dellas & Stockman, Self-fulfilling expectations, speculative attack and capital controls, in: Journal of Money, Credit and Banking, 25(4) 1993, S. 721 ff.

¹²⁹ Krugman (Anm. 123), 1998b.

¹³⁰ Zum Begriff der Stabilität des Finanzsystems: Bank for International Settlements, Recent Developments in International Interbank Relations, Basel 1992, S. 25.

das Finanzsystem auf die Realwirtschaft übertragen. Deshalb ist die Nationalbank für eine wirksame Umsetzung der Geldpolitik auf verlässliche Zahlungssysteme und Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Geschäften mit Wertpapieren, Wertrechten und anderen Finanzinstrumenten (im Folgenden «Effektenabwicklungssysteme» genannt) angewiesen. Heutzutage besteht ein breiter Konsens, dass den Zentralbanken eine Mitverantwortung zukommt für die Gestaltung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, von denen ein Systemrisiko ausgehen kann (systemically important systems).¹³¹

Das systemische Risiko kann als Risiko definiert werden, dass sich finanzielle oder operationelle Schwierigkeiten eines oder mehrerer Systemteilnehmer auf andere Teilnehmer ausbreiten und das Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystem dadurch funktionsunfähig wird, so dass die Stabilität des Finanzsystems oder sogar der gesamten Wirtschaft gefährdet wird (sog. Ansteckung oder Dominoeffekt).¹³² Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist beim systemischen Risiko problematisch, dass der Verursacher nicht die gesamten Kosten der Krise trägt (sog. negative Externalitäten).

Aufgrund dieser Überlegungen soll die Nationalbank die Kompetenz zur Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen erhalten. Die Übertragung von gewissen Kompetenzen zur Systemüberwachung an die Zentralbank findet sich in zahlreichen Ländern und steht auch in Übereinstimmung mit internationalen Empfehlungen (Ziff. 1.5.6.3) und dem europäischen Recht (Ziff. 6). Diese Aufgabe der Notenbank wird mit Überwachung («oversight») umschrieben. Im Gegensatz zur von der EBK ausgeübten Aufsicht («supervision») betrifft die Überwachung die Systeme als ganze und nicht einzelne Teilnehmer. Da die Aufgaben komplementär sind, sollen SNB und EBK jedoch im Bereich der Systemüberwachung und der Institutsaufsicht eng zusammenarbeiten und ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen.

1.5.6.2 Die Rolle von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

Damit die SNB ihre Geldpolitik wirksam implementieren kann, muss sie sich auf ein sicheres und effizientes Interbankzahlungssystem stützen können. Es liegt in der Natur von Interbankzahlungssystemen, dass von ihnen ein Systemrisiko ausgehen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das System Grossbeträge abwickelt. Von Systemen, die ausschliesslich Kleinbeträge oder Massenzahlungen abwickeln, gehen in der Regel keine oder nur geringe Systemrisiken aus. Ein Zahlungssystem kann sowohl Ursache als auch Kanal zur Ausbreitung einer systemischen Krise sein. So kann der Ausfall eines Teilnehmers die Liquiditätsbedürfnisse der anderen schlagartig verändern, was zu Zahlungsschwierigkeiten mehrerer Teilnehmer führen kann. Auch kann das System – je nach Ausgestaltung – Kreditbeziehungen zwischen

¹³¹ Dazu: Bank for International Settlements, Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel 2000, S. 3 ff.; European Central Bank, Role of the Eurosystem in the field of payment systems oversight, Frankfurt 2000, S. 1 ff. Bank for International Settlements, Recommendations for Securities Settlement Systems, Basel 2001, S. 22 ff. (Recommendation 18).

¹³² Für eine Definition des Systemrisikos: Bank for International Settlements, Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions, Basel 1996, S. 65.

den Teilnehmern aufbauen, womit ein Kreditrisiko generiert wird. Im Weiteren können operative Probleme des Systems selber zu einem allgemeinen Vertrauensverlust führen, der dann eine Systemkrise auslöst.

Die Umsetzung der Geldpolitik erfordert ferner verlässliche Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Geschäften mit Wertpapieren, Wertrechten und anderen Finanzinstrumenten («Effektenabwicklungssysteme»). Insbesondere sind solche Systeme Voraussetzung für die Durchführung von Repo-Geschäften (Wertpapierpensionsgeschäften), dem wichtigsten Instrument der SNB zur Liquiditätssteuerung am Schweizerfranken-Geldmarkt. Darüber hinaus sind Effektenabwicklungssysteme ein zentraler Bestandteil der gesamten Finanzmarkt-Infrastruktur.

Wegen der Bedeutung gut funktionierender Interbankzahlungs- und Effektenabwicklungssysteme für die Geldpolitik ist es unumgänglich, dass die Nationalbank auf die Ausgestaltung der Systeme, die sie für geldpolitische Operationen einsetzt, Einfluss nehmen kann. Diese Möglichkeit der Einflussnahme ist gesetzlich hinreichend abzusichern. Um allfällige Systemrisiken eingrenzen zu können, ist überdies eine Einschätzung der Verlässlichkeit weiterer Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, welche für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind, notwendig. Weil Zahlungssysteme unter sich verknüpft sein können und die SNB im Bereich des Interbank-Zahlungsverkehrs, wo sie seit 1987 das Swiss Interbank Clearing System (SIC) steuert, über vertiefte Kenntnisse verfügt, erscheint es sachgerecht, ihr auch die Überwachung weiterer systemisch bedeutsamer Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme zu übertragen.

1.5.6.3 Internationale Bestrebungen zur Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

Die Globalisierung der Wirtschaft, der rasche technologische Fortschritt und die internationale Verflechtung der Finanzmärkte haben im Rahmen der G10-Länder zu Bestrebungen geführt, sog. Kernprinzipien für die Gestaltung und den Betrieb von Zahlungssystemen zu entwickeln, welche für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind. Die von der Bank für Internationalen Zahlungsverkehr (BIZ) herausgegebenen «Core Principles for Systemically Important Payment Systems» definieren Mindeststandards, denen sich die Betreiber eines Zahlungssystems im Interesse eines funktionsfähigen internationalen Finanzsystems unterwerfen sollte. Den Zentralbanken wird dabei eine klar umschriebene Verantwortlichkeit für die Beachtung dieser Standards in ihrem nationalen Zuständigkeitsbereich zugewiesen: «The central bank should oversee compliance with the core principles by systems it does not operate and it should have the ability to carry out this oversight».¹³³ Der Grundgedanke einer staatlichen Überwachung systemisch bedeutsamer Zahlungssysteme erlangt damit für die Mitgliedländer der Zehnergruppe eine (zumindest moralische) Verbindlichkeit.

Eine umfassende Systemüberwachung, welche nebst den Zahlungssystemen auch Wertpapierabwicklungssysteme umfasst, wird von der Internationalen Kommission der Wertpapier-Aufsichtsbehörden («IOSCO») gefordert. Sie empfiehlt in ihren «Objectives and Principles of Securities Regulation» vom September 1998 eine

¹³³ Bank for International Settlements (Anm. 131), S. 3.

direkte Überwachung solcher Systeme und ihrer Betreiber, die auch Aspekte wie operationelle Sicherheit, Vor-Ort-Kontrollen und das Setzen von Minimalstandards einschliesst. Die IOSCO hat 1999 zudem gemeinsam mit dem bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angesiedelten «Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)» eine Task Force gebildet, welche im Oktober 2001 die «Recommendations for Securities Settlement Systems» verabschiedet hat. Die Empfehlung 18 «Regulation and Oversight» verlangt eine spezifische Aufsicht über Effekten-clearing und -settlementssysteme und weist darauf hin, dass sowohl die Aufsichtsbehörde (in der Schweiz die EBK) als auch die Zentralbank über die für ihren jeweiligen Bereich erforderlichen Kompetenzen zur Beaufsichtigung bzw. Überwachung solcher Systeme verfügen und in der Ausführung dieser Aufsicht zusammenarbeiten sollten.

Auch auf nationaler Ebene lässt sich schon seit einigen Jahren der klare Trend erkennen, die Überwachungsfunktion der Zentralbanken im Bereich der Zahlungssysteme rechtlich verbindlicher zu verankern. So räumen etwa der Payment Clearing and Settlement Act in Kanada (1996) und der Payment Systems (Regulation) Act in Australien (1998) den dortigen Zentralbanken weitreichende Eingriffsmöglichkeiten ein. Das kanadische Recht verlangt, dass alle Zahlungssysteme, die ein Systemrisiko darstellen, bezüglich Risikomanagement und -kontrolle die Anforderungen der «Bank of Canada» erfüllen müssen; gegebenenfalls kann die Bank of Canada eine Verfügung auf Unterlassung einer operativen Tätigkeit, die unkontrollierbare Risiken beinhaltet, erlassen.¹³⁴ In Australien kann die «Reserve Bank» Vorschriften für Zahlungssysteme erlassen, deren Überwachung als im öffentlichen Interesse liegend erachtet wird. Diese Vorschriften umfassen etwa die Bedingungen des Zugangs zum System und operationelle Anforderungen an die Teilnehmer.¹³⁵

1.5.6.4 Anforderungen an Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme

1.5.6.4.1 Spezifische Anforderungen an Zahlungssysteme

Aus der Sicht einer wirksamen Umsetzung der Geldpolitik sowie der Reduktion des Systemrisikos lassen sich zwei spezifische Anforderungen an gesamtwirtschaftlich bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme ableiten.

- Ein Zahlungssystem muss Zahlungen mit einem *möglichst risikolosen Zahlungsaktivum* (settlement asset), idealerweise mit Zentralbankgeld, abwickeln. Die Systemteilnehmer erhalten so die Sicherheit, dass die ihnen gutgeschriebenen Zahlungen mit keinem Kreditrisiko behaftet sind. Bei privaten Zahlungssystemen kann es indessen unter Umständen unmöglich sein, Zahlungen direkt mit Zentralbankgeld abzuwickeln. So wickeln etwa die Swiss Euro Clearing Bank (SECB) in Frankfurt oder die CLS-Bank in New York mit Guthaben der Teilnehmer gegenüber der betreffenden Clearing-Bank und nicht mit Zentralbankgeld ab. Solche Systeme sollten wenigstens ein nahes Substitut zu Zentralbankgeld als Zahlungsmittel verwenden.

¹³⁴ Art. 6, 10 Payment Clearing and Settlement Act 1996.

¹³⁵ Art. 11, 12, 18 Payment Systems (Regulation) Act 1998.

- Ein Zahlungssystem sollte von ihm selbst ausgehende *Kredit- und Liquiditätsrisiken weitgehend eliminieren*. Die diesbezüglich sichersten Systeme wickeln heute Zahlungen während des Tages kontinuierlich und einzeln ab (sog. Real-Time Gross Settlement Systeme oder RTGS). Basiert ein RTGS-System auf Zentralbankgeld, ist für die abgewickelten Zahlungen die sog. Innertages-Endgültigkeit (intraday finality) gewährleistet. Aufgrund der Endgültigkeit von Zahlungsvorgängen innerhalb des Tages, wie sie in der Schweiz beim Bruttozahlungssystem SIC gegeben ist, greifen geldpolitische Aktionen sehr rasch. Nettozahlungssysteme basieren auf einem Aufrechnungsmechanismus untertags; erst am Tagesende müssen die sich daraus ergebenden Verpflichtungen erfüllt werden. Dies hat u.a. den Nachteil, dass die Teilnehmer grösseren Liquiditätsrisiken ausgesetzt sind, da sich beim Ausfall eines oder mehrerer Teilnehmer bis zum Aufrechnungszeitpunkt die Sollpositionen drastisch verändern können. Durch umfassende Risikobegrenzungsmaßnahmen, wie etwa durch die Hinterlegung von Sicherheiten und durch Verschuldungslimiten, können indessen auch Nettozahlungssysteme einen recht hohen Sicherheitsstandard erreichen.

1.5.6.4.2 **Spezifische Anforderungen an Effektenabwicklungssysteme**

Aus der Sicht einer wirksamen Umsetzung der Geldpolitik sowie der Reduktion des Systemrisikos lassen sich gestützt auf die von IOSCO/CPSS veröffentlichten Empfehlungen für Wertpapierabwicklungssysteme (Ziff. 1.5.6.3) zwei spezifische Anforderungen an Effektenabwicklungssysteme ableiten:

- Zur *Verminderung der Risiken im Vorfeld der Abwicklung (pre-settlement risk)* wird empfohlen, dass die Bestätigung des Geschäfts (*trade confirmation*) unverzüglich und in jedem Fall bis zum Ende des Handelstags (T+0) erfolgt bzw. bis zum nächsten Tag (T+1), wenn eine Bestätigung eines indirekten Marktteilnehmers (etwa bei institutionellen Investoren) eingeholt werden muss. Die definitive Abwicklung soll fortlaufend erfolgen; der gesamte Abwicklungszyklus darf in keinem Fall mehr als drei Tage umfassen (T+3). Die Einrichtung einer zentralen Gegenpartei sowie die Wertpapierleihe werden unter dem Aspekt der Systemstabilität positiv bewertet.
- *Abwicklungsrisiken (settlement risk)* können verringert werden durch simultane Lieferung gegen Zahlung (real time delivery versus payment). Hierfür ist eine sichere technische Verknüpfung zwischen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen erforderlich. Damit lassen sich die Abwicklungsrisiken entscheidend vermindern. Darüber hinaus wird empfohlen, Wertpapiere so weitgehend als möglich zu immobilisieren und zu entmaterialisieren, damit Transaktionen über zentrale Wertpapierverwahrer sicher abgewickelt werden können.

1.5.6.4.3 **Gemeinsame Anforderungen an Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme**

Aus geldpolitischer Sicht und unter dem Aspekt des Systemrisikos sind schliesslich zwei Anforderungen festzuhalten, die für Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme gleichermaßen gelten:

- Der Zugang zu einem Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem, das die Zentralbank selber für ihre Operationen benutzt, muss *fair und offen* sein. Nur ein diskriminierungsfreier Zugang vermag die Effizienz der Zahlungsvorgänge bzw. Effektenübertragungen dauerhaft zu gewährleisten und erlaubt namentlich der Zentralbank die strikte Gleichbehandlung der Geschäftspartner bei ihren Finanzmarktoperationen.
- Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme müssen *operationell verlässlich sein und angemessene Backup-Fazilitäten* aufweisen. Zur operationellen Sicherheit gehören heutzutage insbesondere eine hohe Funktionsfähigkeit der IT-Plattform, einschliesslich geeigneter Mechanismen zur Datensicherung.

1.5.6.5 **Sonderproblem: E-Geld (Electronic Money)**

1.5.6.5.1 **Begriff**

Elektronische Zahlungsmittel in Form von Wertspeicherkarten oder Direktzahlungen über Computernetze (digital cash oder cyber cash) finden wachsende Verbreitung. Mit der Ausbreitung elektronischen Geldes («E-Geld») wird das Ziel verfolgt, Transaktionskosten im Detailzahlungsverkehr zu reduzieren und umzuverteilen. Transaktionen mit E-Geld erfolgen nicht notwendigerweise über Bankkonten, sondern die Werteinheiten auf dem Speichermedium fungieren als vorausbezahltes Inhaberinstrument. Technisch unterscheidet man zumeist zwischen softwaregestützten und kartengestützten E-Geld-Systemen. Die Frage, ob Ausgabe und Verwaltung elektronischer Zahlungsmittel einer staatlichen Regulierung bedürfen, wird seit einiger Zeit diskutiert.

1.5.6.5.2 **Geldpolitische Problemstellungen**

Auf den ersten Blick erscheint die Herausgabe von E-Geld nur als weiterer Schritt im schon seit längerem andauernden Prozess der Substitution von staatlich emittierten Zahlungsmitteln durch Zahlungsmittel aus privaten Quellen. Solche Bargeldsubstitute sind geeignet, die Stabilität der Geldnachfrage zu verändern, vor allem, wenn sie sich unregelmässig ausbreiten. Die für die Geldpolitik daraus entstehenden Schwierigkeiten lassen sich entschärfen, wenn die Zentralbank über den Umfang des Einsatzes von Bargeldsubstituten ausreichend informiert ist. Mit den vorgeschlagenen NBG-Bestimmungen für die Statistiktätigkeit der SNB wird gewährleistet sein, dass die Anbieter von E-Geld statistisch erfasst werden können (Ziff. 1.5.2).

Der Einsatz von E-Geld privater Emittenten im Massenzahlungsverkehr anstelle von Banknoten verringert tendenziell die Zentralbankgeldmenge, führt mithin zu einer Verkürzung der Zentralbankbilanz. Auf eine Verringerung der Nachfrage nach

Zentralbankgeld unter das für die Führung der Geldpolitik notwendige Minimalniveau kann jedoch die Nationalbank durch die Anhebung des Mindestreservesatzes reagieren (Ziff. 1.5.3.4). Droht durch eine Überemission von E-Geld seitens von Nichtbanken ein übermässiger Rückgang der Nachfrage nach Zentralbankgeld, hat die SNB zudem die Möglichkeit, nebst den Banken weitere Emittenten von E-Geld der Mindestreservepflicht zu unterstellen (Ziff. 2.3.2.1.2). Die Führung der Geldpolitik wird somit durch die Verbreitung von E-Geld nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

1.5.6.5.3 Systemische Problemstellungen

Ein weiteres Anliegen ist, dass die Entwicklung von E-Geld das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme nicht gefährden sollte. Insbesondere das Missmanagement des «Floats» (unzureichende Verwaltung der E-Geld-Gegenwerte), das Einschleusen von Falschgeld, grössere technische Pannen und schliesslich der Konkurs eines Emittenten von E-Geld könnten negative Auswirkungen auf die Vertrauenswürdigkeit verschiedener E-Geld-Produkte und möglicherweise sogar anderer kartengestützter Zahlungsmittel haben. Da elektronische Werte, die auf vorausbezahlte Karten geladen und in Computern gespeichert sind, ökonomisch gesehen Bankeinlagen ähneln, gibt es keinen Grund, weshalb Systemrisiken nicht auch entstehen könnten, wenn E-Geld in grossen Mengen zum Einsatz kommen sollte.¹³⁶

Eine solche Entwicklung könnte dazu führen, dass auch E-Geld-Systeme gesamtwirtschaftlich relevant werden. Falls E-Geld eine solche Bedeutung gewinnen sollte, muss die Nationalbank über die gesetzliche Möglichkeit verfügen, im Interesse einer wirksamen Umsetzung der Geldpolitik sowie der Reduktion des Systemrisikos auf die Ausgestaltung von Zahlungssystemen mit elektronischem Geld so einzuwirken, dass ihre Verlässlichkeit und Sicherheit gewährleistet ist.

1.5.6.5.4 Prudenzielle Problemstellungen

E-Geld wird in der Bilanz der Emittenten als Verbindlichkeit ausgewiesen, die aus der Hereinnahme von Bargeld oder Buchgeld der Kundinnen und Kunden erwächst und zum Nennwert an die Stellen, die E-Geld als Zahlungsmittel akzeptieren (der Handel) zahlbar ist. Sache der Bankenaufsicht wäre es deshalb, den Schutz der Kundinnen und Kunden (E-Geld-Inhaber) und des Handels vor einer allfälligen Insolvenz der Emittenten von E-Geld sicherzustellen. Die finanzielle Integrität der des Emittenten könnte insbesondere gefährdet sein, wenn die Vorauszahlungen der Kundinnen und der Kunden bis zu ihrer Nutzung für Zahlungszwecke nicht solide oder nicht fristenkongruent angelegt werden. Dieses Problem ist mit dem Gläubigerschutz bei herkömmlichen Banken vergleichbar.¹³⁷ Eher in den Bereich der Banken-

¹³⁶ In diesem Sinne auch Europäische Zentralbank, Bericht über elektronisches Geld, Frankfurt 1998, S. 18 f.

¹³⁷ Die Eidgenössische Bankenkommission hat allerdings entschieden, dass die Ausgabe von elektronischem Geld nicht als gewerbsmässige Entgegennahme von Publikumseinlagen zu qualifizieren ist. Damit ist die Ausgabe von elektronischem Geld in der Schweiz unter gewissen Voraussetzungen nicht bewilligungspflichtig; EBK, Jahresbericht 1998, S. 55 f.

aufsicht bzw. des Strafrechts würde auch der Schutz des Publikums vor Betrugsrisiken, die von E-Geld-Systemen ausgehen können, gehören. Ebenso gehört der Schutz vor dem Missbrauch von E-Geld-Systemen für Zwecke der Geldwäscherei in den Bereich der hierfür zuständigen Aufsichtsorgane.

1.5.6.6 Grundzüge einer Regelung zur Systemüberwachung

1.5.6.6.1 Geltungsbereich

Von der Überwachung erfasst werden sollen «Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen oder von Geschäften mit Finanzinstrumenten, insbesondere Effekten (Zahlungssysteme; Effektenabwicklungssysteme)». Ein «Zahlungssystem» ist eine auf einheitlichen Regeln und Verfahren beruhende zentrale Einrichtung zur wechselseitigen Erfüllung monetärer Forderungen und Verpflichtungen. Unter dem Begriff «Effektenabwicklungssysteme» werden Systeme erfasst, welche die Schritte zwischen dem Abschluss eines Wertpapiergeschäfts (meistens an der Börse) und dessen Erfüllung umfassen (Übermittlung, Abstimmung, Bestätigung von Forderungen, Überweisung der Zahlung und Übertragung des Wertpapiers). In Bezug auf die Zahlungs- bzw. Übertragungsaufträge der Teilnehmer fungiert zu meist eine zentrale Stelle als deren ausschliessliche Vertragspartei. Nicht von der Systemüberwachung erfasst werden sollen demgegenüber die Handelssysteme zum Abschluss des Geschäfts (Börsen u.ä.). Diese Überwachung ist im Börsengesetz geregelt.

1.5.6.6.2 Aufgabenteilung und Kompetenzabgrenzung zwischen SNB und EBK

Die Überwachung von Zahlungssystemen hat geldpolitische Bedeutung und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich der SNB. Auf der anderen Seite ist bereits heute mit der SIS (Verwaltung von Wertschriften und Abwicklung von Wertschriftentransaktionen) die Betreiberin einer Settlement-Einrichtung der Aufsicht durch die Bankenkommission unterstellt, und auch x-clear (Clearing-Dienstleistung für über Virt-x abgeschlossene Transaktionen) bemüht sich um die Bewilligung als Bank. Beim Aufbau einer umfassenden Systemaufsicht stellt sich deshalb die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen SNB und EBK. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird ein *Komplementärmodell* beantragt:

Die SNB ist zuständig für die *Systemüberwachung* («oversight»). Ihre Überwachungstätigkeit ist auf das *Funktionieren des Gesamtsystems* ausgerichtet und hat zum Ziel, Systemrisiken auszuschliessen oder zu minimieren und dadurch einen Beitrag an die Stabilität des Finanzsystems zu leisten. Dies geschieht z.B. indem die SNB die operationelle Sicherheit eines Systems beurteilt, die Kriterien für die Zulassung von Systemteilnehmern festlegt, das im System gewählte Zahlungsmittel genehmigt oder die Organisationsgrundlagen und Geschäftsbedingungen überprüft, soweit diese für die Systemstabilität von Bedeutung sind.

Die EBK ist demgegenüber zuständig für die *Aufsicht über die einzelnen Betreiber eines Systems oder dessen Teilnehmer* («supervision»). Ziel dieser Aufsicht ist in erster Linie der individuelle Anleger- und Gläubigerschutz. Dazu gehört die laufende

Aufsichtstätigkeit der EBK über Bereiche auf Institutsstufe wie Eigenmittel, Risikoverteilung, usw., die Überprüfung, ob die mit der Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten, die Festlegung von Kriterien für die bankengesetzlichen Revisionsberichte und schliesslich die Funktion einer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde in Sachen Geldwäscherei.

1.5.6.6.3 Hauptelemente der Regelung

1.5.6.6.3.1 Übersicht

Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen wird im Nationalbankgesetz, im Banken- und im Börsengesetz umschrieben und regelt im Wesentlichen folgende Punkte:

- Systemüberwachung durch die SNB (im NBG, Ziff. 2.3.3)
- Beaufsichtigung der Systembetreiber durch die EBK (im BankG und im BEHG, Ziff., 2.8.2.1.1, 2.8.2.2)
- Koordination/Zusammenarbeit zwischen SNB und EBK bei der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen bzw. der Aufsicht über Systembetreiber (im NBG, BankG und BEHG, Ziff. 2.3.3.3, 2.8.2.1.4, 2.8.2.2)
- Zusammenarbeit der SNB mit ausländischen Überwachungsbehörden (im NBG, Ziff. 2.3.3.3)

Im Folgenden werden diese Punkte kurz umschrieben.

1.5.6.6.3.2 Systemüberwachung durch die SNB

Die Systemüberwachung durch die SNB soll im neuen Nationalbankgesetz dreistufig geregelt werden:

- Im Rahmen der *statistischen Auskunftspflicht* (Art. 15 E-NBG) kann die SNB bei *allen Betreibern* von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen Daten über deren Geschäftstätigkeit erheben.
- Betreiber von *Zahlungssystemen mit hohem Betragsvolumen* und von *Effektenabwicklungssystemen* unterliegen einer *erweiterten Offenlegungspflicht* (Art. 20 Abs. 1 E-NBG): Sie müssen der SNB auf Verlangen alle notwendigen Auskünfte erteilen, Unterlagen zur Verfügung stellen und Einsicht in die Einrichtungen vor Ort gewähren. Mit der Anforderung eines «hohen Betragsvolumens» wird sichergestellt, dass systemisch nicht bedeutende Zahlungssysteme mit geringem Umsatz nicht von der erweiterten Offenlegungspflicht erfasst werden.
- An den Betrieb von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, von denen *Risiken für die Stabilität des Finanzsystems* ausgehen, kann die SNB *Mindestanforderungen* stellen (betr. Organisationsgrundlagen, Geschäftsbedingungen, Zulassung zum System, usw.; Art. 20 Abs. 2 E-NBG). Sank-

tionsmöglichkeiten der SNB bei Missachtung der Mindestvorschriften sind die Verweigerung bzw. Schliessung eines Girokontos zur Zahlungsabwicklung bei der SNB und die öffentliche Nennung von Systembetreibern, welche die Mindestanforderungen nicht beachten, im Handelsamtsblatt. Von der EBK überwachten Systemen kann zudem die Bewilligung entzogen werden (Ziff. 1.5.6.6.3.3).

1.5.6.6.3.3 Beaufsichtigung der Systembetreiber durch die EBK

Nach geltendem Recht ist die EBK zur Institutsaufsicht über Systembetreiber nur befugt, wenn diese den Status einer Bank und/oder eines Effektenhändlers haben.¹³⁸ Eine zwangsweise Unterstellung setzt voraus, dass der Systembetreiber eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt, was nicht immer der Fall ist. Um diese Aufsichtslücken zu schliessen, soll die EBK neu im Bankengesetz und im Börsengesetz die Befugnis erhalten, *Systembetreiber* ihrer Aufsicht zu unterstellen und ihnen eine *Bewilligung als Bank* zu erteilen, auch wenn diese keine Tätigkeit als Bank oder Effektenhändler im eigentlichen Sinne ausüben. Voraussetzung für die Bewilligungserteilung ist, dass die Systembetreiber die Bewilligungsvoraussetzungen des BankG und die Mindestanforderungen der SNB betreffend Systemsicherheit (NBG) erfüllen.

Die Bestimmungen im Banken- und im Börsengesetz sind speziell auf Banken und Effektenhändler zugeschnitten und für Systembetreiber nicht immer sachgerecht. Die EBK soll daher neu die Befugnis erhalten, *für Systembetreiber Erleichterungen oder Verschärfungen* gegenüber den bank- und börsengesetzlichen Anforderungen anordnen zu können, um der besonderen Geschäftstätigkeit oder Risikolage von Systembetreibern Rechnung zu tragen. Mit der vorgesehenen Flexibilisierungsklausel kann eine massgeschneiderte Institutsaufsicht sichergestellt werden, welche komplementär zur Systemüberwachung durch die Nationalbank eine lückenlose regulatorische Erfassung der Systembetreiber gewährleistet.

1.5.6.6.3.4 Koordination und Zusammenarbeit zwischen EBK und SNB

Die Überwachungstätigkeit der SNB und die Aufsichtstätigkeit der EBK über Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme sind eng miteinander verbunden: Nicht nur ist die Bewilligungserteilung durch die EBK an die Erfüllung der Mindestanforderungen der SNB gebunden; vielmehr wird sich die Trennung in Systemüberwachung und Aufsicht über den einzelnen Betreiber/Teilnehmer nicht immer klar vornehmen lassen und die beiden Aufsichtsbehörden werden ähnliche Anforderungen an die betroffenen Systeme bzw. deren Betreiber stellen. Um *Doppelspurigkeiten zu vermeiden und eine effiziente Umsetzung* der Überwachungs-/Aufsichtstätigkeit im Systembereich zu gewährleisten, werden EBK und SNB im Nationalbankgesetz, Bankengesetz und im Börsengesetz explizit zur *Zusammenarbeit* verpflichtet. Obwohl jede Behörde für ihre Entscheide allein die Verantwortung trägt, müssen sie sich vor

¹³⁸ Nicht zu den Systembetreibern in diesem Sinne zählen Börsen und börsenähnliche Einrichtungen, die von der EBK gemäss Artikel 3 BEHG überwacht werden.

dem Erlass von Verordnungen, Verfügungen oder Empfehlungen *gegenseitig anhören und ihre Tätigkeit aufeinander abstimmen*.

1.5.6.6.3.5 Zusammenarbeit der SNB mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Im NBG wird die SNB schliesslich ermächtigt, ausländischen Aufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen über Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, von denen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen, zukommen zu lassen. Der Austausch von Informationen mit dem Ausland ist angesichts der starken internationalen Vernetzung von Zahlungsströmen und angesichts der sich abzeichnenden grenzüberschreitenden Konsolidierung im Wertpapier-Clearing und -Settlement für eine effiziente Aufsicht unerlässlich. Allerdings ist der Informationsaustausch an zwei Bedingungen geknüpft, die sich auch im BankG finden:

- Die ausgetauschten Informationen dürfen *ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung oder Überwachung* von solchen Systemen und nicht etwa für die Strafverfolgung genutzt werden.
- Die betroffenen ausländischen Behörden müssen an das *Amts- oder Berufsgeheimnis* gebunden sein.

1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Auftrag des Eidg. Finanzdepartements hat die Expertengruppe «Reform der Währungsordnung» einen Bericht und Gesetzesentwurf¹³⁹ erarbeitet, welcher dem in den vorherigen Kapiteln skizzierten Reformbedarf Rechnung trägt. Der Bundesrat hat auf Grundlage dieses Expertenentwurfs von Mitte März bis Mitte Juli 2001 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt haben 62 interessierte Stellen zum Reformvorschlag Stellung genommen. Der Vorschlag, das aus dem Jahre 1953 stammende und über weite Strecken veraltete Nationalbankgesetz einer Totalrevision zu unterziehen, wurde allgemein begrüsst. Bei verschiedenen Fragen wünschten die Vernehmlassungsteilnehmenden jedoch Ergänzungen zur vorgeschlagenen Regelung oder sie waren sich über den konkreten Inhalt der Gesetzesbestimmung uneinig¹⁴⁰.

Insbesondere zu Diskussionen Anlass gab einmal mehr die Formulierung des Notenbankauftrags, bei dem die Linke und die Gewerkschaften nebst dem Ziel der Preisstabilität den gleichwertigen Einbezug von Beschäftigungs- und Wachstumszielen wünschen, während FDP, SVP und *economiesuisse* die Vorrangigkeit des Ziels «Preisstabilität» stärker hervorheben möchten. Eine Mehrheit der Kantone, CVP, Gewerbeverband, Bankiervereinigung und die Schweizerische Nationalbank (SNB) selber unterstützen demgegenüber eine ausgewogene Formulierung.

¹³⁹ «Expertenbericht Nationalbankgesetz» (Anm. 87).

¹⁴⁰ «Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Revision des Nationalbankgesetzes» vom 9. Januar 2002.

Ebenfalls umstritten war die Art der Ermittlung der Nationalbankgewinne: FDP, SVP und Bankiervereinigung sind der Meinung, dass die Gewinnermittlung nicht verpolitisiert werden dürfe und möchten daher den Entscheid, welcher Anteil der SNB-Erträge zum Aufbau von Rückstellungen verwendet und welcher Anteil ausgeschüttet werden kann, der Nationalbank überlassen. Demgegenüber möchten insbesondere die Kantone diesen Entscheid durch ein unabhängiges Gremium bestehend aus Vertretern der SNB, des Bundesrats und der Kantone genehmigen lassen.

Des weitern haben verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende die Frage nach der Rechtsform der SNB aufgegriffen und Ergänzungen oder Präzisierungen bei der vorgeschlagenen Mindestreservspflicht sowie bei der Überwachung von Zahlungssystemen gewünscht.

2 Besonderer Teil: Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

2.1.1 Rechtsform und Firma (Art. 1 E-NBG)

2.1.1.1 Einleitung

Im ersten Artikel des Nationalbankgesetzes sollen jene rechtlichen Merkmale der Zentralbank aufscheinen, die üblicherweise auch am Beginn der Statuten einer privaten Gesellschaft und ihres Eintrags in das Handelsregister figurieren: Rechtsform und Firma.¹⁴¹ Die Bezeichnung «Die Zentralbank der Schweizerischen Eidgenossenschaft» in Artikel 1 Absatz 1 E-NBG erfasst die charakteristische Tätigkeit der SNB, wie sie auch in Artikel 99 Absatz 2 BV genannt ist. Damit wird – in aktienrechtlicher Terminologie – der «Zweck der Gesellschaft»¹⁴² anvisiert.

Unter einer «Zentralbank» wird nach heutigem Sprachgebrauch das, zumeist ausserhalb der Regierung stehende, Organ des Staates verstanden, dem die Kontrolle des Geldschöpfungsprozesses anvertraut ist. Die «Schweizerische Eidgenossenschaft» verweist auf das Staatsgebiet, für das die SNB eine geld- und währungspolitische Zuständigkeit beanspruchen kann. Mit der Kennzeichnung als «Zentralbank der Schweizerischen Eidgenossenschaft» wird die Tätigkeit der SNB somit direkt mit ihrer Grundfunktion im schweizerischen Staatswesen verknüpft. Diese Verknüpfung erscheint sachgerecht, selbst wenn das Währungsgebiet des Schweizerfrankens derzeit – gestützt auf den (kündbaren) Währungsvertrag vom 19. Juni 1980¹⁴³ – auch das Fürstentum Liechtenstein umfasst. Die Charakterisierung als Zentralbank der Eidgenossenschaft setzt zudem einen bewussten Kontrapunkt zur aktienrechtlichen Organisationsstruktur der SNB. Damit reflektiert bereits der Eingangartikel des Nationalbankgesetzes die «Doppelnatur als Privatrechtssubjekt einerseits und als Institut mit öffentlichen Aufgaben anderseits».¹⁴⁴

¹⁴¹ Art. 626 Obligationenrecht (SR 220). Dazu Böckli Peter, (Anm. 37), Rz. 107.

¹⁴² Art. 626 Ziff. 2 Obligationenrecht (SR 220).

¹⁴³ Währungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein vom 19. Juni 1980 (SR 0.951.951.4). Dazu Klauser Peter, Der schweizerisch-liechtensteinische Währungsvertrag und die Reform des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts, Quartalsheft SNB Nr. 2/1984, S. 64 ff.

¹⁴⁴ BGE 109 Ib 154

2.1.1.2 Rechtsform

Die Schweizerische Nationalbank, durch Bundesgesetz vom 6. Oktober 1905 als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des Bundes geschaffen (AS 22 47), besteht seither mit unveränderter rechtlicher Identität. Ihre Ausstattung «mit dem Recht der juristischen Persönlichkeit» wird im bisherigen Eingangsartikel des NBG (Art. 1 Abs. 2) genannt, nicht aber die Rechtsform der Aktiengesellschaft, welche sich erst aus den nachfolgenden Bestimmungen des NBG (z.B. Art. 5 ff., 29 ff.) ergibt.

Im neuen Nationalbankgesetz soll die SNB gleich zu Beginn als Aktiengesellschaft bezeichnet werden. Um die besondere aktienrechtliche Ausgestaltung der SNB in einem Spezialgesetz (Ziff. 1.3.2.1) zu kennzeichnen, wird sie in Artikel 1 Absatz 1 E-NBG als «spezialgesetzliche Aktiengesellschaft» umschrieben. Da eine Aktiengesellschaft definitionsgemäss über das Recht der Persönlichkeit verfügt¹⁴⁵, erscheint es nicht mehr notwendig, die rechtliche Verselbständigung der SNB im Eingangsartikel hervorzuheben. Dies war bei der Schaffung des Nationalbankgesetzes von 1905 insofern anders, als es damals galt, die rechtliche Verselbständigung gegenüber der – in der Volksabstimmung von 1897 gescheiterten – Variante Staatsbank gebührend hervorzuheben (Ziff. 1.3.1.1). Wie bisher sind Nationalbankgesetz und Handelsregistereintrag für die Existenz der SNB als juristische Person konstitutiv.

2.1.1.3 Firma

Nach Artikel 1 NBG besteht die «zentrale Notenbank» unter viersprachigem Namen. Die Revision von 1978 hatte die romanische Bezeichnung des Namens («Banca nazionale svizra») beigelegt, die bereits auf den seit 1976 ausgegebenen Banknoten der VII. Emission figurierte. Im neuen NBG soll nun zusätzlich die englische Bezeichnung («Swiss National Bank») in die Firma aufgenommen werden (Art. 1 Abs. 2 E-NBG). Diese Erweiterung dürfte firmenrechtlich unproblematisch sein und keine Kollisionen verursachen, da der Gebrauch nationaler Bezeichnungen den privaten Gesellschaften ohnehin nur beschränkt offen steht.¹⁴⁶ Auch verhindert das sog. Einheitsgebot die Abfassung der Firma in mehreren – auch ausländischen – Sprachen nicht.¹⁴⁷ Heute firmiert die SNB im Verkehr mit ausländischen Zentralbanken und internationalen Währungsinstitutionen (IWF, BIZ) zumeist mit «Banque Nationale Suisse», was nicht als befriedigend empfunden wird. Der Gebrauch der Bezeichnung «Swiss National Bank» als offizielle Firma entspricht den praktischen Anforderungen und den Erwartungen, denen sich die Bank in ihren internationalen Beziehungen ausgesetzt sieht.

¹⁴⁵ Art. 643 OR. Dazu Böckli (Anm. 37), Rz. 143 c.

¹⁴⁶ Art. 45 Handelsregisterverordnung (SR 221.411).

¹⁴⁷ Meier-Hayoz Arthur/Forstmoser Peter, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 8. A. Bern 1998, S. 151.

2.1.2 Subsidiäre Geltung des Obligationenrechts (Art. 2 E-NBG)

Das geltende Recht (Art. 13 NBG) erklärt den sechsundzwanzigsten Titel des Schweizerischen Obligationenrechts (OR, SR 220) als subsidiär auf die SNB anwendbar. Damit sind wichtige Teile des OR, wie beispielsweise das Handelsregister (Art. 927–943 OR), das Firmenrecht (Art. 944–956 OR), das Recht der kaufmännischen Buchführung (Art. 957–964 OR) und der Handlungsvollmachten (Art. 458–465 OR), von der Anwendung ausgeschlossen. In der Praxis finden jedoch auch diese Teile auf die SNB Anwendung, weshalb neu ergänzend zum NBG auf sämtliche Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft verwiesen wird (Art. 2 E-NBG).

2.1.3 Sitze und Bankstellennetz der SNB (Art. 3 E-NBG)

2.1.3.1 Einleitung

Die äussere Organisation der SNB ist seit 1907 unverändert geblieben. Auch die regionale Organisation atmet noch den Geist der Gründerzeit und widerspiegelt Kompromisse, die im Zusammenhang mit der Übertragung der kantonalen Notenmonopole an die Nationalbank geschlossen werden mussten (Ziff. 1.3.1; 1.3.2.2). Aus heutiger Sicht sind die historisch entstandenen gesetzlichen Vorschriften zur äusseren Organisation der SNB in zweierlei Hinsicht problematisch: Erstens verhindern sie eine flexible, den heutigen Bedürfnissen angepasste Gestaltung des Bankstellennetzes der SNB, und zweitens stehen sie in Konflikt zur Organisationsautonomie der Nationalbank.

Was die *Gestaltung des Bankstellennetzes* angeht, hat sich in den bald 100 Jahren der Nationalbanktätigkeit eine wirksame Organisation der Bargeldversorgung in der Schweiz herausgebildet. Sie stützt sich seitens der SNB ab auf die beiden Sitze sowie ein Netz eigener Zweigstellen, Agenturen und Korrespondenten. Das anfängliche Misstrauen der Kantone, dass die Versorgung einzelner Landesteile mit Bargeld nicht sichergestellt sein könnte, erweist sich aus heutiger Sicht als unbegründet; die daraus hervorgegangenen Organisationsregeln haben ihren Sinn verloren. Die starre Ordnung von Artikel 3 und 4 NBG ist deshalb durch eine Regelung zu ersetzen, welche der SNB erlaubt, ihr Bankstellennetz autonom und flexibel an die sich wandelnden Bedürfnisse des schweizerischen Bargeldverkehrs anzupassen.

Die *Organisationsautonomie der SNB* ist nebst der Finanz- und Budgetautonomie ein wichtiger Bestandteil der finanziellen Notenbankunabhängigkeit. Sie soll der Zentralbank die optimale Bereitstellung der für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Ressourcen erleichtern (Ziff. 1.2.2.3). Mit der Organisationsautonomie der Zentralbank sind die gesetzlichen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Gestaltung des regionalen Geschäftsstellennetzes der SNB nicht vereinbar. Diese könnten im Extremfall die SNB zwingen, ein ineffizientes Bankstellennetz aufrechtzuerhalten, und sie an einer möglichst kostengünstigen Leistungserstellung hindern.

Bei der Neugestaltung der gesetzlichen Vorschriften zu den Sitzen, Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen in Artikel 3 E-NBG ist deshalb den Anliegen der Flexibilität und der Organisationsautonomie Rechnung zu tragen.

2.1.3.2

Sitze (Art. 3 Abs. 1 E-NBG)

Als Folge der bei der Gründung der SNB heftig umstrittenen Sitzfrage verfügt die SNB gemäss geltendem NBG über einen «rechtlichen und administrativen Sitz» in Bern, wogegen der «Sitz des Direktoriums» in Zürich ist. Es handelt sich um einen historischen Kompromiss, der seit 1905 unangefochten blieb.¹⁴⁸ Das NBG (Art. 3) schreibt ferner die Einteilung des Direktoriums in drei Departemente vor und weist ihnen die geographischen Standorte zu.

Weil sich in der Praxis keine Probleme daraus ergaben, soll an den beiden Sitzen der SNB in Bern und Zürich festgehalten werden (Art. 3 Abs. 1 E-NBG). Im Unterschied zum geltenden Recht wird dabei aber auf die Unterscheidung zwischen einem rechtlichen und einem administrativen Sitz verzichtet. Der Begriff des «administrativen Sitzes» ist im schweizerischen Zivilrecht unbekannt. Die SNB soll daher zukünftig über einen rechtlichen Doppelsitz verfügen, der im Gesetz ausdrücklich vorgegeben wird. Für diese Lösung sprechen sowohl historische Gründe als auch Gründe des nationalen Interesses. Letztere legen es nahe, die Nationalbank sowohl in der Bundeshauptstadt als auch im Finanzzentrum der Schweiz mit einem rechtlichen Sitz zu verankern.

2.1.3.3

Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen (Art. 3 Abs. 2 und 3 E-NBG)

Ebenfalls neu soll die SNB ermächtigt werden, neben ihren beiden Sitzen in Bern und Zürich Zweigniederlassungen und Agenturen in den Regionen zu unterhalten, «soweit es die Geldversorgung des Landes erfordert» (Art. 3 Abs. 2 E-NBG). Operativ betrachtet sind die Zweiganstalten der SNB bereits seit Mitte der achtziger Jahre Aussenstellen des Bargeldbereichs (II. Departement); alle nicht mit dem Bargeldverkehr zusammenhängenden Geschäfte der SNB (Geldmarktoperationen, Anlage der Währungsreserven, Goldoperationen, Bankgeschäfte für den Bund, usw.) werden ausschliesslich von den beiden Sitzen getätigt. Allein für die landesweite Bargeldversorgung braucht die SNB deshalb heutzutage noch ein Netz von Bankstellen, seien dies Zweigniederlassungen – der Begriff «Zweigniederlassung»¹⁴⁹ ist aktienrechtlich korrekter als Zweiganstalt – oder eben Agenturen.

Um der stärkeren geographischen Konzentration der Bargeldverarbeitung von Banken, Post und Werttransportfirmen und der vermehrten Nutzung bargeldloser Zahlungsmittel Rechnung zu tragen, hat die Nationalbank ihre Aktivitäten im Bargeldverkehr neu ausgerichtet: Seit Anfang 2000 ist die Bargeldverarbeitung bei den Sitzen Bern und Zürich sowie bei den Zweiganstalten in Genf und Lugano konzentriert. Mit dieser Neuausrichtung verbunden war die Aufhebung der Kassenfunktionen der Zweiganstalten Basel, Lausanne, Luzern und St. Gallen. Seither wird dort nur noch der sogenannte Informationsauftrag – die Erläuterung der Geldpolitik gegenüber Wirtschaft und Behörden sowie die Beobachtung der lokalen Wirtschaftslage – wahrgenommen. Da die Informations- und Beobachtungsaufgabe kein Notenbankgeschäft darstellt, wird diese Tätigkeit vom rechtlichen Begriff der Zweignie-

¹⁴⁸ Schürmann (Anm. 38), Art. 3 N. 4, 5.

¹⁴⁹ Vgl. Böckli (Anm. 37), Rz 143 a.

derlassung, der einen eigentlichen Geschäftsbetrieb und eine gewisse wirtschaftliche Selbständigkeit einschliesst, nicht erfasst. Nach Aufhebung der Kassenfunktionen mussten die erwähnten vier Zweiganstalten deshalb im Handelsregister gelöscht werden.¹⁵⁰ Diese regionalen Einheiten zur Wirtschaftsbeobachtung und Kontaktpflege (Art. 3 Abs. 3 E-NBG) sind richtigerweise als «Vertretungen» zu bezeichnen.

Nicht erforderlich ist, dass der Gesetzgeber in den Allgemeinen Bestimmungen des NBG festschreibt, wo «die Generalversammlung der Aktionäre sowie in der Regel die Sitzungen des Bankrates und des Bankausschusses stattfinden» (so bisher in Art. 3 Abs. 1 NBG). Diese Fragen können problemlos auf unterer Normstufe (z.B. im Organisationsreglement der SNB) geregelt werden.

2.1.4 Notenmonopol der SNB (Art. 4 E-NBG)

2.1.4.1 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Ausgangslage

Nach dem früheren Verfassungswortlaut (Art. 39 Abs. 2 aBV) konnte der Bund das Notenmonopol durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben oder, «unter Vorbehalt des Rückkaufsrechts», einer zentralen Aktienbank übertragen. Der Vorbehalt des Rückkaufsrechts wird in Artikel 66 NBG bisher so umgesetzt, dass die Bundesversammlung der SNB das Recht zur Notenausgabe jeweils für die Dauer von 20 Jahren erteilt. Diesem Akt hat ein Beschluss der Generalversammlung der SNB über Fortdauer oder Auflösung der Gesellschaft voranzugehen, der gemäss Artikel 38 Ziffer 6 NBG spätestens ein Jahr vor Ablauf des Monopols zu fassen ist. Will der Bund das Notenmonopol nicht verlängern, so kann er die SNB mit Aktiven und Passiven übernehmen (Art. 66 Abs. 2 NBG). Letztmals wurde der SNB das Recht zur Notenausgabe mit Beschluss der Bundesversammlung vom 28. November 1996 bis zum 20. Juni 2017 erneuert (BBl 1996 III 23 ff., 1997 I 821).

2.1.4.2 Unnötige Befristung des Notenmonopols

Artikel 99 Absatz 2 BV beauftragt heute die «Schweizerische Nationalbank» direkt mit der Führung der Geld- und Währungspolitik (Ziff. 2.1.5.1). Die periodische Erneuerung des Notenmonopols der SNB, mit der die eidgenössischen Räte jeweils gleichzeitig die vom Gesetzgeber gewählte Organisationsform einer Aktiengesellschaft bestätigten, macht deshalb keinen Sinn mehr. Wie der Bundesrat in der Botschaft vom 24. April 1996 über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der SNB zur Ausgabe von Banknoten ausführte (BBl 1996 III 31), bilden die Banknoten die Hauptkomponente bei der Verwendung des Notenbankgeldes. Auch wenn die Umsetzung der Geldpolitik heute primär durch die Beeinflussung des Zinsniveaus auf dem Schweizerfranken-Geldmarkt erfolgt, ist es erforderlich, dass die für die Führung der Geld- und Währungspolitik zuständige Behörde auch über das Notenmonopol verfügt. Denn die Giroguthaben bei der Nationalbank, die der Abwicklung der von ihr getätigten Geldmarktgeschäfte dienen, und die Banknoten sind enge Substitute. Notenausgabe und Steuerung des Geldangebots sind im Grunde mitein-

¹⁵⁰ Vgl. Art. 77 Handelsregisterverordnung (SR 221.411).

ander verbunden. Daher ist es nur folgerichtig, wenn der SNB das Recht zur Notenausgabe im Gesetz ohne Vorbehalte, d.h. dauernd, übertragen wird.

2.1.4.3 Dauerhafte Übertragung des Notenmonopols auf die SNB

Nach Artikel 99 Absatz 1 BV steht dem Bund das Recht zur Ausgabe von Münzen und Banknoten zu. Wie die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 ausführt (BBl 1997 I 303), geschieht die Übertragung des Banknotenmonopols vom Bund auf die SNB sinnvollerweise nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesstufe. Die Übertragung soll indessen dauerhaft sein. Mit Artikel 4 E-NBG überträgt der Bund das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten der Schweizerischen Nationalbank. Die Norm bringt so zum Ausdruck, dass die Wahrnehmung des Notenmonopols untrennbar zur Führung der Geld- und Währungspolitik gehört.

2.1.5 Aufgaben der Notenbank (Art. 5 E-NBG)

2.1.5.1 Einleitung

Der Verfassungsartikel über die Geld- und Währungspolitik (Art. 99 Abs. 2 BV) fokussiert den Auftrag der SNB auf den Kern der Notenbanktätigkeit, die Führung der Geld- und Währungspolitik. Diese hat dem Gesamtinteresse des Landes zu dienen. Der verfassungsrechtlich umschriebene Notenbankauftrag ist auf der Gesetzesstufe zu präzisieren (Ziff. 1.2.2.2). Dies geschieht in Artikel 5 Absatz 1 E-NBG.

Im Unterschied zum früheren Notenbankartikel (Art. 39 Abs. 3 aBV) figurieren im heutigen verfassungsrechtlichen Notenbankauftrag keine weiteren Hauptaufgaben der SNB mehr. Deshalb muss der verfassungsrechtliche Auftrag der SNB auf der Gesetzesstufe in die zentralbanktypischen Funktionen – d.h. in einen Katalog modern gefasster Zentralbankaufgaben – aufgefächert werden. Dies geschieht in Artikel 5 Absätze 2–4 E-NBG.

2.1.5.2 Der Auftrag der SNB (Art. 5 Abs. 1 E-NBG)

2.1.5.2.1 Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes

Die SNB hat sich in der Geld- und Währungspolitik vom Gesamtinteresse des Landes leiten zu lassen. Die von der Verfassung vorgegebene Formulierung wird im Gesetz nahezu wörtlich wiederholt (Art. 5 Abs. 1, 1. Satz, E-NBG). Die Formulierung «... führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes» weist auf die wirtschaftspolitische Gesamtverantwortung der SNB hin und verdeutlicht die Einbindung der Geldpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik des Bundes. Der aus dem früheren Verfassungs- und Gesetzesrecht übernommene Wortlaut besagt, dass die Nationalbank für optimale monetäre Rahmenbedingungen der Wirtschaft zu

sorgen hat.¹⁵¹ Die Formulierung soll auch zum Ausdruck bringen, dass die SNB allfällige Konflikte zwischen dem Ziel der Preisstabilität und der Beachtung der konjunkturellen Entwicklung im Gesamtinteresse des Landes lösen muss. Ferner wird mit dem «Gesamtinteresse» betont, dass die SNB ihre Geld- und Währungspolitik auf die Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft als Ganzes ausrichten muss und nicht auf die Probleme einzelner Regionen oder Branchen Rücksicht nehmen darf.

2.1.5.2.2 Gewährleistung der Preisstabilität

Unter den heutigen Rahmenbedingungen bildet die Kontrolle des Geldschöpfungsprozesses die Hauptaufgabe der SNB. Die SNB soll die Wirtschaft angemessen mit Geld versorgen und ihr so ermöglichen, ihr Produktionspotential auszuschöpfen, ohne dass mittelfristig die Preisstabilität gefährdet wird.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die SNB im Gesetz mit der Gewährleistung der Preisstabilität zu beauftragen. Länger anhaltende Veränderungen des Preisniveaus sind die Folge einer Fehlentwicklung in der Geldversorgung. Da die SNB über die Steuerung des Geldangebots die Preisstabilität massgeblich beeinflusst, ist sie für die Erfüllung dieses wirtschaftspolitischen Ziels am Besten geeignet. Der SNB ist deshalb explizit die Verantwortung für Preisstabilität zu übertragen. In der kurzen und mittleren Frist können zwar Schwankungen des Preisniveaus auftreten, die nicht von der Geldpolitik herrühren. Aber es besteht kein Zweifel, dass Inflation und Deflation grundsätzlich ein monetäres Phänomen darstellen.

Die Verpflichtung der Zentralbank auf die Gewährleistung von Preisstabilität bildet gleichzeitig einen Ersatz für die formelle Aufhebung der Goldbindung des Francs.¹⁵² Schliesslich entspricht diese Zielformulierung qualitativ dem ausländischen Recht. Die Ausrichtung der Geldpolitik auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität als staatsleitendes Prinzip ist heute weit verbreitet.¹⁵³

Preisstabilität ist kein Selbstzweck. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft und damit für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Die Stabilität des Preisniveaus ist vor allem deshalb wichtig, weil die Preise in unserer marktwirtschaftlichen Ordnung Produktion und Verbrauch der einzelnen Güter steuern. Veränderungen des Preisniveaus können falsche Signale setzen und zu kostspieligen Fehlplanungen und Fehlinvestitionen führen. Inflation und Deflation erschweren die Entscheidung von Konsumenten und Produzenten, stören die Wirtschaftsentwicklung und führen zu sozial unerwünschten Fehlentwicklungen.

Die Gewährleistung von Preisstabilität bedeutet jedoch nicht, dass die SNB Einfluss auf die relativen Preise nehmen soll. Anpassungen der relativen Preise erfüllen in einer Marktwirtschaft eine wichtige Lenkungsfunktion. Die Geldpolitik darf diese Lenkungsfunktion der Preise nicht beeinträchtigen. Die Aufgabe der SNB besteht

¹⁵¹ Schürmann (Anm. 38), Art. 2 N. 4.

¹⁵² Vgl. dazu ausführlicher: «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBI 1998 4037.

¹⁵³ Ein ausführlicher Vergleich der verschiedenen Rechtsordnungen findet sich im «Expertenbericht Währungsverfassung» (Anm. 26), S. 29 ff.

vielmehr darin, die Gesamtheit der in der schweizerischen Volkswirtschaft notierten Preise auf einem sinnvoll definierten Durchschnitt zu stabilisieren.

Auf eine numerische Fixierung von Preisstabilität auf Gesetzesstufe wird verzichtet. Damit wird nicht zuletzt der Tatsache Rechnung getragen, dass Preisstabilität nie genau gemessen werden kann. Im Falle der Schweiz wurde festgestellt, dass der frühere Landesindex der Konsumentenpreise die effektive Teuerung um etwa 0,5 bis 0,6 Prozentpunkte überzeichnete.¹⁵⁴ Solche Messfehler sind auch nach der Revision 2000 des schweizerischen Konsumentenpreisindex nicht ganz ausgeschlossen. Insbesondere ist es unmöglich, Preiserhöhungen, die qualitative Verbesserungen von Gütern und Dienstleistungen widerspiegeln, vollständig zu erfassen. Der Landesindex der Konsumentenpreise dürfte die effektive Teuerung auch weiterhin leicht überschätzen. Deshalb ist es gerechtfertigt, Preisstabilität – sofern sie am Konsumentenpreisindex gemessen wird – mit einer leicht positiven Inflationsrate gleichzusetzen.¹⁵⁵ Aus heutiger Sicht herrscht in der Schweiz Preisstabilität, wenn die jährliche Teuerung 1 Prozent pro Jahr beträgt. Da in der Praxis eine präzise Steuerung der Inflationsrate unmöglich ist, sind in einem beschränkten Umfang positive oder negative Abweichungen der Inflation vom Stabilitätsziel zuzulassen. Unter Preisstabilität ist deshalb eine Inflationsrate – gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise – von 0 bis 2 Prozent pro Jahr zu verstehen (Ziff. 1.1.1). Diese Definition schliesst Deflation, d.h. einen Rückgang des Preisniveaus, aus.

«Gewährleisten» bedeutet, dass Preisstabilität nicht nur anzustreben, sondern als Ergebnis herbeizuführen ist. Die langfristige Tendenz der Preisentwicklung ist letztlich ein monetäres Phänomen. Die SNB muss deshalb anhaltende oder gar sich selbst beschleunigende inflationäre oder deflationäre Entwicklungen verhindern.

In der kurzen Frist können jedoch auch Preisbewegungen auftreten, welche die Nationalbank nur beschränkt zu beeinflussen vermag. Diese rühren in der Regel von unerwarteten Ausschlägen der Erdöl- und anderer Importpreise sowie von Änderungen des Wechselkurses und der indirekten Steuern her. Solange es sich hierbei lediglich um Zufallsschwankungen handelt, können vorübergehende Abweichungen vom Ziel der Preisstabilität hingenommen werden.

¹⁵⁴ Brachinger Hans Wolfgang, Schips Bernd, Stier Winfried, Expertise zur Relevanz des «Boskin-Reports» für den schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise, Neuchâtel 1999.

¹⁵⁵ Zugunsten einer leicht positiven Inflationsrate wird auch das «Schmierfett-Argument» aufgeführt, welches besagt, dass zu niedrige Teuerungsraten realwirtschaftliche Anpassungsprozesse behindern. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Nominallohnrigiditäten bei Inflationsraten nahe von Null eine Anpassung der Reallöhne verhindern. Leicht positive Inflationsraten könnten auch als «Schmierfett» für die Wirtschaft wirken, falls die Erwartung steigender Preise produktionsfördernd wirken würde. Empirische Untersuchungen geben allerdings keine eindeutige Antwort, ob solche «Schmierfett-Effekte» in Wirklichkeit existieren (dazu z.B. Groshen Erica, Schweitzer Mark, Identifying Inflation's Grease and Sand Effects in the Labor Market, in: Feldstein Martin (Hrsg.), The Costs and Benefits of Price Stability, Chicago, 1999, S. 273–313).

Es ist unbestritten, dass die Geldpolitik – in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit flexiblen Wechselkursen – die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen kann. Da die Nationalbank mit der Geldpolitik über ein wirksames wirtschaftspolitisches Instrument zur Konjunkturstabilisierung verfügt, wird ihr auch eine Mitverantwortung für die realwirtschaftliche Entwicklung übertragen.

Bei der Beachtung der konjunkturellen Entwicklung sind zwei Situationen zu unterscheiden: die vorsorgliche Reaktion der Geldpolitik auf wirtschaftliche Störungen, welche die Preisstabilität gefährden könnten, sowie die Bekämpfung von Inflation, welche letztlich eine Folge unangemessener Geldversorgung der Wirtschaft darstellt.

Die SNB muss – erstens – die konjunkturelle Entwicklung beachten, wenn sie auf wirtschaftliche Störungen reagiert, welche die Preisstabilität gefährden könnten. Dabei ist zwischen zwei Arten von Störungen zu unterscheiden: unerwartete Veränderungen der Gesamtnachfrage nach schweizerischen Gütern und Dienstleistungen und Störungen auf der Angebotsseite.

Die Störungen der Gesamtnachfrage stammen in der Schweiz typischerweise aus dem Ausland. So können internationale Portfolioumschichtungen in den Schweizerfranken zu einer starken Aufwertung unserer Währung am Devisenmarkt führen. Besteht die Gefahr, dass der Aufwärtsdruck auf den Franken längere Zeit andauert, ist eine Lockerung der schweizerischen Geldpolitik angebracht. Denn ein starker und anhaltender Höhenflug des Schweizerfrankens gefährdet die Preisstabilität. Er bewirkt vorerst einen Einbruch von Produktion und Beschäftigung und anschliessend einen Rückgang des Preisniveaus. Lockert die SNB die Geldpolitik, bewahrt sie nicht nur die Preisstabilität, sondern sie trägt auch dazu bei, den Produktions- und Beschäftigungseinbruch zu mildern. Bei Störungen der Gesamtnachfrage wirkt eine Geldpolitik, die auf die Stabilisierung des Preisniveaus abzielt, auch als Stabilisator von Produktions- und Beschäftigungsschwankungen.

Allerdings ist die SNB nicht immer in der Lage, die Wirkungen von Nachfragestörungen auf Produktion und Beschäftigung vollständig zu neutralisieren. Lockert sie die Geldpolitik massiv, kann sie den Produktions- und Beschäftigungseinbruch vielleicht gering halten, aber sie läuft Gefahr, die Inflation längerfristig anzufachen. Die richtige Dosierung gleicht somit einer Gratwanderung. Der in Artikel 5 Absatz 1 festgehaltene Notenbankauftrag gibt der SNB einen Kompass für diese Gratwanderung: Sie muss die Geldpolitik so dosieren, dass die Preisstabilität auch längerfristig gewahrt bleibt. Aber sie muss den Spielraum, der ihr zur Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung zur Verfügung steht, ausschöpfen.

Vor einem echten Zielkonflikt stehen die Zentralbanken bei Störungen auf der Angebotsseite wie z.B. einem Anstieg des Erdölpreises oder der indirekten Steuersätze. Diese Störungen bewirken eine Zunahme der Produktionskosten. Sie führen deshalb nicht nur zu einem Anstieg des Preisniveaus, sondern veranlassen auch die Unternehmungen, Produktion und Beschäftigung zu drosseln. Es versteht sich von selbst, dass die SNB in diesem Falle nicht imstande ist, gleichzeitig den Anstieg des Preisniveaus und den Rückgang von Produktion und Beschäftigung zu verhindern. Ihr Auftrag besteht vielmehr darin, die unmittelbaren Wirkungen solcher Störungen auf das Preisniveau zuzulassen, um die negativen Einflüsse auf Produktion und Beschäftigung zu mildern. Die SNB darf aber keinen Kurs steuern, der einen anhaltenden Inflationsanstieg auslöst.

Zweitens muss die SNB die konjunkturelle Entwicklung auch in Situationen beachten, in welchen aufgrund von Fehleinschätzungen bei der Geldversorgung der Wirtschaft bereits Inflation entstanden ist. Ist die SNB gezwungen, eine hohe Inflation zu bekämpfen, sollte sie in der Regel einen möglichst graduellen Restriktionskurs steuern. Die restriktive Geldpolitik lässt mit einer Verzögerung von zwei bis drei Jahren nicht nur die Inflation sinken, sondern sie führt normalerweise auch zu einem vorübergehenden Produktions- und Beschäftigungseinbruch. Mit einer graduellen Inflationsbekämpfung kann die SNB die Wirkungen der restriktiven Geldpolitik auf Produktion und Beschäftigung verringern.

Die SNB muss also auf die Konjunktur Rücksicht nehmen. Die Möglichkeiten der Geldpolitik zur Konjunkturbeeinflussung sind aber begrenzt und dürfen nicht überschätzt werden. Die meisten Ökonomen vertreten heute die Meinung, dass eine Notenbank über wirksame Instrumente zur Beeinflussung der Konjunktur verfügt, diese aber nicht in jeder Situation so einsetzen kann, dass auch die Preisstabilität gewahrt bleibt. Der Transmissionsmechanismus ist komplex, und es bestehen nur lückenhafte Kenntnisse über die Wirkungsweise der Geldpolitik. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Wirkungen der Geldpolitik zum Teil mit langen und variablen Verzögerungen eintreten. Für den Erfolg einer diskretionären Geldpolitik (mit dem Ziel einer antizyklischen Konjunktursteuerung im Sinne eines keynesianischen «demand management») fehlen somit die ökonomisch-technischen Voraussetzungen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass sich diskretionäre Massnahmen prozyklisch auswirken und die Notenbank selber Ursache makroökonomischer Instabilität wird.¹⁵⁶ Erschwerend kommt hinzu, dass jeder Versuch einer aktiven Konjunktursteuerung durch die Notenbank auch die Erwartungen der Wirtschaftsakteure beeinflusst. Diese Erwartungen können entgegengesetzte Effekte auslösen und wirksame Reaktionen der Zentralbank auf Störungen verunmöglichen. Schliesslich ist es oft schwierig, Störungen rechtzeitig zu identifizieren und zu quantifizieren. Die Geldpolitik kann deshalb das konjunkturelle Auf und Ab nicht vollständig ausschalten.

Insgesamt trägt der Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1 E-NBG den Möglichkeiten und Grenzen der Geldpolitik gebührend Rechnung.

2.1.5.3 Die Kernaufgaben der SNB (Art. 5 Abs. 2 E-NBG)

2.1.5.3.1 Versorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes mit Liquidität (Art. 5 Abs. 2 Bst. a)

Unter den einzelnen Aufgaben, welche die SNB in Wahrnehmung ihres Auftrags zu erfüllen hat, soll im Gesetz zuvorderst die Versorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes mit Liquidität figurieren. Diese Funktion wird in Artikel 5 Absatz 2 Bst. a E-NBG als eigenständige Aufgabe der SNB genannt, weil die Zuführung von Notenbankgeld an die Finanzinstitute deren Kreditschöpfungspotential und damit die Geldversorgung der Wirtschaft insgesamt beeinflusst. Da die Banknoten allein aufgrund der Nachfrage der Wirtschaft ausgegeben werden, konzentriert sich die Umsetzung der Geldpolitik nach heutigem Konzept auf die Beeinflussung des

¹⁵⁶ Vgl. bereits Friedman Milton und Schwartz Anna J., A Monetary History of the United States, 1867–1960, Princeton 1963, für eine kritische Position gegenüber einer diskretionären Geldpolitik.

Schweizerfranken-Geldmarktsatzes innerhalb des festgelegten Zinsbandes (Ziff. 1.1.1). Indem die SNB den Geschäftsbanken in einem zinsbandkonformen Ausmass Giroguthaben zur Verfügung stellt, versorgt sie das Bankensystem und damit indirekt den Schweizerfranken-Geldmarkt mit der erforderlichen Liquidität. Sie tut dies, indem sie geeignete, auf Schweizerfranken oder Fremdwährung lautende Finanzaktiva kauft oder verkauft. Von praktischer Bedeutung für die Steuerung des Geldmarktes sind zur Zeit vor allem Repo-Geschäfte, welche die früher zur Geldmarktsteuerung eingesetzten Devisenswaps abgelöst haben.¹⁵⁷ Der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage an Giroguthaben findet am Geldmarkt über den kurzfristigen Zinssatz statt.

Ferner ist mit der Aufgabe, den Geldmarkt mit Liquidität zu versorgen, indirekt die Funktion der SNB als «Lender of last resort» angesprochen.

2.1.5.3.2 Gewährleistung der Bargeldversorgung (Art. 5 Abs. 2 Bst. b)

Zu den Aufgaben der SNB gehört im Weiteren, die Bargeldversorgung des Landes zu gewährleisten. Bisher sprach das NBG (Art. 2 Abs. 1) allgemein von der «Erleichterung des Zahlungsverkehrs» als einer primären Aufgabe der SNB. Darunter verstand die Lehre technische Erleichterungen, vorab die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs unter den Banken¹⁵⁸, doch fiel auch die Versorgung des Landes mit Bargeld darunter.¹⁵⁹ Es erscheint indessen zweckmässig, die Funktionen der SNB in den Bereichen der Bargeldversorgung und der bargeldlosen Zahlungssysteme (Ziff. 2.1.5.3.3) normativ auseinanderzuhalten. Der Gesetzgeber überträgt deshalb der SNB (in Art. 5 Abs. 2 Bst. b E-NBG) zunächst die Aufgabe der Bargeldversorgung. Diese Funktion ergänzt die Ausübung des Notenmonopols (Art. 4 E-NBG), mit der sie sachlich zusammenhängt. Die SNB setzt seit 1981 nicht nur die Banknoten, sondern im Auftrag des Bundes auch die Münzen über ihr Bankstellennetz in Umlauf und nimmt die nicht benötigten Zahlungsmittel wieder zurück. Diese Doppelrolle kommt im Währungs- und Zahlungsmittelgesetz (Art. 5, 7–9 WZG) neuerdings klar zum Ausdruck.¹⁶⁰ Konkret beinhaltet die Gewährleistung der Bargeldversorgung die Pflicht der SNB, ein geeignetes Distributionsnetz zu unterhalten, das die Schwankungen im Bargeldverkehr – er erhöht sich entsprechend den Zahlungsgewohnheiten in der Wirtschaft regelmässig an den Monatsenden und erreicht jeweils am Jahresende seinen Höchststand – aufzufangen vermag.

¹⁵⁷ Bei einem Repo (Repurchase Agreement) verkauft der Geldnehmer Wertpapiere an den Geldgeber. Gleichzeitig wird vereinbart, dass der Geldnehmer Wertpapiere gleicher Gattung und Menge zu einem späteren Zeitpunkt vom Geldgeber zurückkauft und ihm einen Repo-Zins für die Dauer des Geschäfts entrichtet. Ein Devisenswap ist eine Kombination eines Kassengeschäfts mit einem Termingeschäft, wobei am Ende der Laufzeit die umgekehrte Transaktion zu einem voraus bestimmten Kurs abgewickelt wird. Der Liquiditätseffekt von Repos oder Swaps ist beschränkt auf deren Laufzeit, d.h. die Geschäfte neutralisieren sich bei Fälligkeit selbst. Dies macht sie als Steuerungsinstrumente besonders flexibel und stellt überdies sicher, dass die SNB die Geldmarktzinsen unter Kontrolle behalten kann.

¹⁵⁸ Schürmann (Anm. 38), Art. 2 N. 3.

¹⁵⁹ Klauser (Anm. 18), S. 445.

¹⁶⁰ Vgl. «Botschaft WZG» (Anm. 9), BBl 1999 7272, 7278 ff.

2.1.5.3.3

Erleichterung und Sicherung des Funktionierens bargeldloser Zahlungssysteme (Art. 5 Abs. 2 Bst. c)

Der bargeldlose Zahlungsverkehr der Schweiz ist heute durch folgende Systeme geprägt: das elektronische Interbank-Zahlungsverkehrssystem SIC (Swiss Interbank Clearing), das Postzahlungssystem und das DTA-System (Datenträger-Austausch). Das elektronische Geldtransfersystem SIC wird von einem Gemeinschaftsunternehmen der Banken im Auftrag der SNB, die es auch steuert, betrieben. Zahlungsmittel in diesem System sind Giroguthaben der SIC-Teilnehmer bei der SNB.¹⁶¹ Die SNB versteht ihre Rolle im bargeldlosen Zahlungsverkehr so, dass sie primär das gute Funktionieren von Grossbetrags-Zahlungssystemen, an denen Banken, Effektenhändler, Wertschriften- und andere Clearing-Organisationen, Post, usw. angeschlossen sind, zu erleichtern sucht. Indem die SNB Systeme zur Abwicklung von Grossbetragszahlungen zwischen den Finanzinstituten unterstützt, die mit möglichst geringen Liquiditäts- und Kreditrisiken behaftet sind und eine hohe Funktionssicherheit gewährleisten, leistet sie einen bedeutenden Beitrag zur Stabilität der Finanzmärkte. Die Aufgabe wird vom Gesetzgeber inskünftig mit das Funktionieren bargeldloser Zahlungssysteme «zu erleichtern» umschrieben (Art. 5 Abs. 2 Bst. c E-NBG).

Die bisherige Umschreibung, den Zahlungsverkehr «zu erleichtern» (Art. 2 Abs. 1 NBG), genügt indessen mit Bezug auf stabilitätsrelevante Zahlungssysteme heute nicht mehr. Die SNB hat namentlich im Interbank-Zahlungsverkehr eine Schlüsselstellung inne. Dieser Funktion ist bei der Ausformulierung der Notenbankaufgaben in einer Weise Rechnung zu tragen, dass die Funktionsfähigkeit volkswirtschaftlich bedeutsamer Zahlungssysteme nicht nur erleichtert, sondern auch gesichert werden soll. Denn es soll ja die SNB im neuen Nationalbankgesetz auch die Kompetenz erhalten, die Tätigkeit von Zahlungssystemen, von denen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen können, zu überwachen (Ziff. 1.5.6). Der vorgeschlagene Wortlaut «Sie erleichtert und sichert das Funktionieren bargeldloser Zahlungssysteme» (Art. 5 Abs. 2 Buchstabe c E-NBG) nimmt dieses Anliegen auf. Er lehnt sich im Kern an das Europäische Recht an. Gemäss Artikel 105 Absatz 2 (4. Lemma) des Vertrags vom 7. Februar 1992 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft («EG-Vertrag») besteht eine der grundlegenden Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB) darin, «das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern».¹⁶² Die Aufgabenumschreibung in Artikel 5 Absatz 2 Bst. c E-NBG verweist mithin in allgemeiner Form auf die Eingriffskompetenz der SNB gegenüber Betreibern von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, die neu in das Nationalbankgesetz aufgenommen werden soll (Art. 19–21 E-NBG). Mit der Zielformulierung im Bereich bargeldloser Zahlungssysteme wird die Norm von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c E-NBG als Auslegungshilfe beim Vollzug von Artikel 19–21 E-NBG dienen können.

¹⁶¹ Vgl. Vital Christian, Swiss Interbank Clearing (SIC): Erfahrungen und Einschätzungen, in: Geiger H. und Spreemann K. (Hrg), Banktopologie, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 79–94; Hess Martin, Die Rechtsgrundlagen des Swiss Interbank Clearing, WuR 1988, S. 32 ff.

¹⁶² Ebenso Art. 3.1 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank («ESZB-Statut»).

2.1.5.3.4 Verwaltung der Währungsreserven (Art. 5 Abs. 2 Bst. d)

Die Währungsreserven dienen der Zentralbank zur Vornahme allfälliger Interventionen am Devisenmarkt, zur Vorbeugung und Überwindung allfälliger Krisen und zur Sicherung des Vertrauens in die eigene Währung. Zu den Währungsreserven werden im Einzelnen Gold, Devisen, Reservepositionen beim internationalen Währungsfonds und internationale Zahlungsmittel gezählt. Im Aufgabenkatalog des neuen NBG sollen diese Notenbankaktiven wegen ihrer geld- und währungspolitischen Wichtigkeit besonders angesprochen werden.

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d E-NBG «verwaltet die SNB die Währungsreserven». Die Gesetzesnorm nimmt damit auf Artikel 99 Absatz 3 BV (Bilden ausreichender Währungsreserven) Bezug. Die Verwaltung der Währungsreserven untersteht dem Primat der Geld- und Währungspolitik; sie hat nach den Kriterien Sicherheit, Liquidität und Ertrag zu erfolgen. Dies bedeutet, dass sich die SNB auf liquide Anlagen mit einem begrenzten Kreditrisiko konzentrieren muss. In diesem Rahmen – sowie unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der grossen Leitwährungen als Transaktions- und Reservemedien – werden die Anlagen von der SNB nach den Grundsätzen einer zeitgemässen Vermögensbewirtschaftung getätigt. Insbesondere wird durch gezielte Diversifikation der Anlagen ein angemessenes Rendite-/Risikoverhältnis angestrebt. Mit der Wortwahl «verwalten» wird eine Tätigkeit der SNB anvisiert, die zwar ertragsorientiert gestaltet ist, sich aber in die zu führende Geld- und Währungspolitik einordnet (Ziff. 1.4.4.4).

2.1.5.3.5 Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems (Art. 5 Abs. 2 Bst. e)

Als Zentralbank trägt die SNB in verschiedener Weise zur Stabilität des Finanzsystems bei (Art. 5 Abs. 2 Bst. e E-NBG). Der wirksamste Schutz der Systemstabilität besteht darin, durch geeignete Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass die Grundpfeiler des Finanzsystems (Währung, Banken, Abwicklungssysteme) robust sind und bleiben. Der Staat leistet einen wichtigen Beitrag zum Schutz gegen die Insolvenz von Finanzinstituten, indem er – in der Schweiz durch die Eidgenössische Bankenkommission – eine wirksame, präventiv ausgerichtete Finanzmarktaufsicht sicherstellt. Die SNB ihrerseits ist gehalten, die Entwicklungen im Finanzsektor im Rahmen ihrer Statistiktätigkeit sowie der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen laufend zu analysieren und mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik dem Finanzsystem eine solide Basis zu schaffen.

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass die SNB zur Verhinderung einer Systemkrise zu ausserordentlichen Massnahmen greifen muss. Weil die SNB unbegrenzt Liquidität in Schweizerfranken schaffen kann und über die Währungsreserven verfügt, ist sie dazu am Ehesten in der Lage, Massnahmen, die darauf abzielen, das inländische Finanzsystem durch Zufuhr zusätzlicher Liquidität stabil zu halten, sind indessen mit Risiken verbunden. Denn die zusätzliche Geldschöpfung beinhaltet die Gefahr, mit den Erfordernissen einer auf Preisstabilität ausgerichteten Politik in Konflikt zu geraten.

Die Lösung von Liquiditätsproblemen muss stets vom Bestreben geleitet sein, die Funktionsfähigkeit des Systems als Ganzes zu schützen. Von der Rolle der SNB als «Lender of last resort» abzugrenzen ist demgegenüber die Rettung einzelner, insolvent gewordener Finanzinstitute. Dies ist nicht Sache der Notenbank. In einem marktwirtschaftlichen System sind Verluste infolge des Zusammenbruchs eines Finanzinstitutes von dessen Eigentümern und allenfalls den Gläubigern zu tragen. Das Insolvenzrecht entfaltet dabei insoweit eine disziplinierende «Vorwirkung», als es das Eingehen unvertretbarer Risiken im Normalfall mit der Entfernung des Unternehmens vom Markt bestraft.

Die meisten Notenbankgesetze verzichten mit guten Gründen darauf, die «Lender of last resort»-Funktion ausdrücklich zu regeln. Das Verhalten der Notenbank bei Liquiditätsproblemen einer Bank darf nicht voraussehbar sein. Würde bereits im Voraus ein bekanntes und garantiertes «Auffangnetz» bestehen, verleite dies die Finanzmarktteilnehmer zu einem risikoreicheren Verhalten («Moral Hazard»). Deshalb sind die Kriterien für ein Tätigwerden der SNB als «Lender of last resort» einer gesetzlichen Regelung kaum zugänglich.

2.1.5.4 Sonderaufgabe: Mitwirkung bei der internationalen Währungs Kooperation (Art. 5 Abs. 3 E-NBG)

Die SNB nimmt in verschiedener Weise an der internationalen Währungs Kooperation teil. Nur die direkte Zusammenarbeit der SNB mit anderen Zentralbanken, etwa zwecks Anlage von Währungsreserven oder Gewährung kurzfristiger Swap-Kredite¹⁶³, stützt sich bisher explizit auf das Nationalbankgesetz (Art. 14 Ziff. 3 NBG). Für die Aktivitäten der SNB, die sich in den Rahmen völkerrechtlicher Abkommen einordnen, bilden verschiedene Spezialerlasse des Bundes die innerstaatliche Rechtsgrundlage (Ziff. 1.3.3.2). Daran soll sich inskünftig nichts ändern.

Nachdem der SNB in den letzten Jahrzehnten mit speziellen Bundeserlassen wichtige Vollzugsaufgaben in der internationalen Währungszusammenarbeit übertragen wurden, erscheint es sachgerecht, diesen Tätigkeitsbereich im Notenbankgesetz (Art. 5 Abs. 3, 1. Satz, E-NBG) zusammenfassend sichtbar zu machen. Die vorgeschlagene Normierung («Sie wirkt bei der internationalen Währungs Kooperation mit») begründet per se keine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der SNB; eine solche kann ihr allenfalls in einzelnen staatsvertraglichen Abkommen eingeräumt werden.¹⁶⁴ Der Wortlaut «wirkt ... mit» behält die Zuständigkeit des Bundes in der Führung der schweizerischen Aussenpolitik (Art. 54, 166 BV) vor.

Im Unterschied zu den Kernaufgaben gemäss Artikel 5 Absätze 1 und 2 E-NBG, welche die SNB unabhängig erfüllen soll (Ziff. 2.1.6), geniesst die SNB im Bereich der internationalen Währungs Kooperation keine Weisungsfreiheit von den Behörden des Bundes. Sie soll hierzu vielmehr «nach Massgabe der entsprechenden Bundesgesetzgebung» mit dem Bundesrat zusammenarbeiten (Art. 5 Abs. 3, 2. Satz, E-NBG). Solche Regeln der einvernehmlichen Zusammenarbeit finden sich etwa in

¹⁶³ Dazu Klauser Peter, Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe, in: Festschrift für Leo Schürmann, Staat und Gesellschaft, Freiburg 1987, S. 318 f.

¹⁶⁴ Dazu Nobel (Anm.18), S. 161.

Artikel 1 Absatz 3 AKV-Beschluss (SR 941.15), in Artikel 4 Bretton Woods-Mitwirkungsgesetz (SR 979.1) und der darauf gestützten Vereinbarung über die Durchführung der Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds sowie in Artikel 5 ESAF-Beteiligungsbeschluss (SR 941.152) verankert. Mit der «entsprechenden Bundesgesetzgebung» sind mithin die verschiedenen Spezialerlasse auf dem Gebiet der internationalen Währungskooperation gemeint (Ziff. 1.3.3.2). Die Mitwirkung der SNB an der internationalen Währungskooperation schliesst die Beratung der Bundesbehörden in internationalen Währungsfragen mit ein. Es ist deshalb nicht notwendig, diese vor- und mitlaufende Tätigkeit – die Artikel 2 Absatz 1, 2. Satz NBG bisher gesondert erwähnt – in den Aufgabenkatalog von Artikel 5 E-NBG aufzunehmen. Auf die vorgeschlagene Weise lässt sich die internationale Verflechtung der Geld- und Währungspolitik im Sinne einer Mitverantwortung der SNB zwanglos im Notenbankgesetz festschreiben.¹⁶⁵

Zusätzlich zur beschriebenen internationalen Zusammenarbeit auf völkerrechtlicher Basis dienen zahlreiche direkte Geschäfte der SNB mit anderen Zentralbanken und internationalen Organisationen, die nicht völkerrechtlich eingebettet sind (Art. 10 E-NBG, Ziff. 2.2.3), der internationalen Währungskooperation. Auch diese rechtsgeschäftliche Tätigkeit der SNB, sowie die technische Hilfe an andere Zentralbanken sollen in der Aufgabenumschreibung von Artikel 5 Absatz 3 E-NBG miteingefasst sein.

2.1.5.5 Nebenaufgabe: Bankdienstleistungen für den Bund (Art. 5 Abs. 4 E-NBG)

Das Erbringen von Bankdienstleistungen für die Regierung gehört nicht zu den Kernaufgaben einer Zentralbank (Ziff. 1.4.6.1.1). Dennoch soll die Rolle der SNB als Bankier des Bundes unter den gesetzlichen Aufgaben von Artikel 5 E-NBG erwähnt werden. Die Tätigkeit ist im Geschäftskreis der SNB (Art. 11 E-NBG) näher ausgestaltet.

Nach dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 4 E-NBG erbringt die SNB dem Bund Bankdienstleistungen. Unter dem Begriff «Bund» sind zunächst die Bundesverwaltung, das Bundesgericht sowie die Bundesanstalten und -institutionen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (wie etwa ETH, EPFL, AHV-Ausgleichskasse, Spezialfonds der Eidgenossenschaft) zu verstehen. Grundsätzlich ebenfalls vom Begriff des Bundes erfasst werden Anstalten oder Aktiengesellschaften des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (wie etwa SBB, Post, SUVA, Eidg. Alkoholverwaltung). Allerdings wird die SNB bei diesen selbständigen Anstalten und Aktiengesellschaften des Bundes besonders sorgfältig prüfen müssen, ob und inwieweit die Erbringung von Bankdienstleistungen ihnen gegenüber mit dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität vereinbar ist. Aufgrund ihrer wichtigen Funktionen im Zahlungsverkehr wird etwa die Post wie eine Bank Zugang zu den Dienstleistungen der SNB erhalten. Erläuterungsbedürftig ist auch, welche Bankdienstleistungen die Nationalbank dem Bund erbringt: Es handelt sich um Leistungen, die der Bund auch auf dem privaten Markt erhältlich machen könnte (Ziff. 1.4.6.1.1). Grundsätzlich fallen darunter

¹⁶⁵ In diesem Sinne auch Richli Paul, *Zur internationalen Verflechtung der schweizerischen Währungsordnung*, in: ZBJV 124^{bis}, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1988, S. 360.

alle Arten von Bankdienstleistungen. Im Vordergrund stehen Kontoführung und Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Anlage liquider Mittel, Mittelbeschaffung am Geld- und Kapitalmarkt, Aufbewahrung und Verwaltung von Wertgegenständen und Wertschriften. Nicht unter die Bankdienstleistungen fällt der Münzdienst (Ziff. 1.4.6.2.2).

Neu ist die Rolle der SNB als Bankier des Bundes im Nationalbankgesetz nicht mehr als gesetzliche Obliegenheit, sondern als Befugnis ausgestaltet (Ziff. 1.4.6.3.3; Ziff. 2.2.4). Die SNB erbringt dem Bund inskünftig jene Bankdienstleistungen, die in Vereinbarungen zwischen den zuständigen Bundesstellen und der SNB nach Art und Umfang umschrieben sind. Innerhalb dieses vertraglich gesetzten Rahmens handelt die SNB wie eine Geschäftsbank – nämlich im Auftrag ihres Kunden. Dieses auftragsgebundene Handeln der SNB wird in Artikel 5 Absatz 4, 2. Satz E-NBG besonders erwähnt, weil es eine atypische Form der Zusammenarbeit zwischen Zentralbank und Regierung ist; sie bezieht sich ausschliesslich auf die Erbringung von Bankdienstleistungen – nicht auf die Führung der Geld- und Währungspolitik oder die internationale Währungs Kooperation.

2.1.6 Weisungsfreiheit der SNB (Art. 6 E-NBG)

Nach Artikel 99 Absatz 2 BV führt die SNB die Geld- und Währungspolitik «als unabhängige Zentralbank». Die wichtigste Ausprägung der Zentralbankautonomie ist die funktionelle Unabhängigkeit: Die Zentralbank soll ihren Auftrag frei von Weisungen der Regierung oder des Parlaments erfüllen können (Ziff. 1.2.2.3).

Obwohl die SNB bereits heute über einen hohen Grad an funktioneller Unabhängigkeit verfügt¹⁶⁶, ist es unerlässlich, dass das neue NBG den Verfassungsbegriff «unabhängig» (Art. 99 Abs. 2 BV) durch explizite Normierung der Weisungsfreiheit konkretisiert. Das in Artikel 6 E-NBG statuierte Verbot, bei der Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Kernaufgaben weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen einzuholen oder entgegenzunehmen, richtet sich sowohl an die Nationalbank als Institution wie auch an die Mitglieder ihrer Organe (Bankrat, Direktorium, Revisionsstelle). Unter «anderen Stellen» sind Bundes- oder kantonale Behörden ebenso zu verstehen wie Kreise der Privatwirtschaft. Damit wird die funktionelle Unabhängigkeit der SNB in der Erfüllung ihrer Kernaufgaben gesichert und die schweizerische Währungsordnung in einem zentralen Punkt europakompatibel (Ziff. 6). Die Weisungsfreiheit der SNB bedeutet namentlich, dass sie über die Wahrnehmung des Notenmonopols, die Liquiditätsversorgung des Geldmarktes, die Bargeldversorgung, die Sicherung des Funktionierens der Zahlungssysteme, die Anlage ihrer Aktiven und den Einsatz des hierfür erforderlichen Notenbankinstrumentariums autonom entscheiden kann.

¹⁶⁶ Vgl. dazu «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBl 1998 4045.

2.1.7 Rechenschaftspflicht und Information (Art. 7 E-NBG)

2.1.7.1 Einleitung

Die Unabhängigkeit der Zentralbank verlangt nach einem Gegengewicht. Als solches dient die Pflicht der Zentralbank, über ihre Politik umfassend Rechenschaft abzulegen. Diesem Ansatz liegt das Konzept einer «rechenschaftspflichtigen Unabhängigkeit» (accountable independence)¹⁶⁷ der Zentralbank zugrunde, wie es auch Eingang in das Recht der Europäischen Union¹⁶⁸ gefunden hat: Indem die Zentralbank ihre Politik regelmässig erklären und über ihre getroffenen Entscheidungen Rechenschaft ablegen muss, erhält ihre unabhängige Stellung die notwendige demokratische Legitimation, und ihre Tätigkeit wird transparent.

Neben der Pflicht zur Rechenschaftsablage gegenüber Bundesrat und Parlament erfordert die Unabhängigkeit der Zentralbank auch eine öffentliche Verfügbarkeit von Informationen über die Geldpolitik. Namentlich soll die Zentralbank die Öffentlichkeit in regelmässigen Abständen über ihre Absichten und den Grad der Zielerreichung der Geldpolitik orientieren sowie marktrelevante Zentralbankdaten publizieren.¹⁶⁹

Bei der konkreten Ausgestaltung von Rechenschaftspflicht und Information drängt sich eine Dreiteilung auf, weil Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit in einem unterschiedlichen Verhältnis zur Notenbank stehen und unterschiedliche Funktionen erfüllen.

2.1.7.2 Rechenschaftsablage gegenüber dem Bundesrat (Art. 7 Abs. 1 E-NBG)

Schon heute legt die SNB dem Bundesrat umfassend Rechenschaft über die geführte Geldpolitik ab. Dies geschieht vorab in Form der Aussprachen über die Wirtschafts- und Währungslage, die zwischen dem Direktorium und der Delegation für allgemeine Wirtschaftspolitik des Bundesrates drei- bis viermal jährlich stattfinden. Weil sich dieser gegenseitige, vertrauensvolle Informationsaustausch bewährt hat, soll er in Artikel 7 Absatz 1, 1. Satz, E-NBG in seinen Grundzügen normiert werden. Der Gesetzestext lässt offen, ob der Gesamtbundesrat oder eine Delegation die Vertretung der SNB anhören will. Der Gegenstand der Aussprachen ist breit umschrieben; er soll die Beurteilung der Wirtschaftslage und der Geld- und Währungspolitik umfassen, aber auch aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik des Bundes. Für die SNB ist wichtig, namentlich den finanz- und fiskalpolitischen Rahmen zu kennen, in dem die Geldpolitik geführt werden muss. Mit der Wortwahl «regelmässig» kann die Periodizität der Aussprachen flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt werden.

¹⁶⁷ Zum Begriff vgl. Lastra Rosa Maria, Central Banking and Banking Regulation, London 1996, S. 49 ff.

¹⁶⁸ Artikel 113 (Abs. 3) EG-Vertrag.

¹⁶⁹ Vgl. Verfahrenskodex des Internationalen Währungsfonds zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik (Juli 2000), Anhang 1, Ziff. II, III.

Seit 1978 findet sich im Nationalbankgesetz (Art. 2 Abs. 2) die Pflicht von Bundesrat und Nationalbank verankert, sich vor Entscheidungen von wesentlicher konjunkturpolitischer und monetärer Bedeutung über ihre Absichten zu orientieren und ihre Massnahmen aufeinander abzustimmen. Die Vorschrift wurde vorab im Hinblick auf die Handhabung des hoheitlichen Notenbankinstrumentariums geschaffen¹⁷⁰ (Ziff. 1.3.5.3.2). In der Praxis gelangt sie jeweils am Jahresende zum Tragen, wenn der Präsident des Direktoriums mit dem Gesamtbundesrat die geldpolitischen Absichten für das Folgejahr erörtert. Die Pflicht zur wechselseitigen Orientierung «vor Entscheidungen von wesentlicher wirtschaftspolitischer und monetärer Bedeutung» soll denn auch in das neue Nationalbankgesetz (Art. 7 Abs. 1, 2. Satz, E-NBG) übernommen werden; anstelle von «konjunkturpolitisch» soll – parallel zu Artikel 7 Absatz 1, 1. Satz, E-NBG – der breitere und modernere Begriff «wirtschaftspolitisch» gesetzt werden. Die Rechenschaftsablage der SNB gegenüber dem Bundesrat erhält mit dem 2. Satz von Artikel 7 Absatz 1 E-NBG eine «vorwärtsorientierte» Komponente, die der Landesregierung erlaubt, dem Direktorium ihre Meinung – etwa zum geplanten Restriktionsgrad der Geldpolitik – zu bedenken zu geben. Die Entscheidungsautonomie der SNB muss jedoch gewahrt bleiben, weil die Rechenschaftsablage sonst unweigerlich mit der Weisungsfreiheit (gemäss Art. 6 E-NBG) in Konflikt geriete. Werden jene hoheitlichen Notenbankinstrumente aufgehoben, welche in Ausnahmesituationen vom Bundesrat eingesetzt werden (Ziff. 1.5.4, 1.5.5), könnte die Koordinationspflicht nämlich inskünftig bedeuten, dass der Restriktionsgrad der Geldpolitik der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Es wäre daher sachwidrig, die in Artikel 2 Absatz 2 NBG bisher normierte Pflicht zur wechselseitigen Abstimmung der Massnahmen in das neue Nationalbankgesetz überzuführen. Die SNB trägt für die Wahrnehmung der in Artikel 5 Absätze 1 und 2 E-NBG umschriebenen Aufgaben die alleinige Verantwortung. Der Bundesrat seinerseits ist allein verantwortlich für die in seine Zuständigkeit fallenden Entscheide der Wirtschaftspolitik des Bundes.

Bestandteil der Rechenschaftspflicht der Nationalbank ist ferner die Genehmigung von Jahresbericht und -rechnung der SNB durch den Bundesrat. Diese Genehmigung soll – wie bisher – vor der Abnahme Jahresbericht und -rechnung durch die Generalversammlung erfolgen können. Im geltenden Recht (Art. 63 Ziff. 2 Bst. i in Vbdg. mit Art. 25 Abs. 3 NBG) erscheint diese Genehmigungsbefugnis bzw. Vorlagepflicht als Ausfluss der Mitwirkung und Aufsicht des Bundes bei der Verwaltung. Sie gehört jedoch systematisch zur Rechenschaftspflicht und soll deshalb nun in Artikel 7 Absatz 1, 3. Satz, E-NBG figurieren. Während der erste Teil von Artikel 7 Absatz 1 E-NBG (Erörterung von Wirtschaftslage und Geldpolitik) das Pendant zur funktionellen Unabhängigkeit der SNB bildet, stellt die Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung das Pendant zur finanziellen Unabhängigkeit – speziell der Finanz- und Budgetautonomie – der SNB dar.

¹⁷⁰ Nach Schürmann (Anm. 38; Art. 2 N. 6), hatte die Vorschrift die «Koordination der Konjunkturpolitik» zum Gegenstand, als deren Bestandteil damals die Geld- und Währungspolitik verstanden wurde.

2.1.7.3

Rechenschaftsablage gegenüber der Bundesversammlung (Art. 7 Abs. 2 E-NBG)

Der Bundesversammlung kommt als Volksvertretung eine wichtige Rolle bei der demokratischen Legitimation des geldpolitischen Kurses der SNB zu: Die SNB sieht sich bei der Führung der Geldpolitik oftmals vor schwierige Entscheidungen und Zielkonflikte gestellt. Diese Entscheidungen werden bewusst an die unabhängige Zentralbank delegiert, weil sie dazu über die besseren Voraussetzungen verfügt als beispielsweise der Bundesrat oder das Parlament (Expertise, Anreizstruktur, technische Voraussetzungen). Die Übertragung dieser Kompetenzen impliziert die entsprechende Übernahme von Verantwortung. Deshalb muss die Notenbank dem Parlament ex post erläutern, aufgrund welcher Überlegungen sie diese Entscheidungen gefällt hat.

Bisher bestand gegenüber den eidgenössischen Räten keine im NBG verankerte Rechenschaftspflicht. Gleichwohl haben Vertreter der SNB in den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung immer wieder zur aktuellen Wirtschaftslage, zur Geld- und Währungspolitik sowie zu bank-, finanz- und aussenpolitischen Fragen Stellung genommen.

Bei der Ausgestaltung der Rechenschaftsablage gegenüber der Bundesversammlung ist zwei Aspekten besondere Beachtung zu schenken: Erstens muss eine Einflussnahme der politischen Akteure auf die Entscheidungen der Zentralbank vermieden werden. Zweitens darf die Berichtspflicht der SNB gegenüber der Bundesversammlung nicht zu einem Informationsvorsprung von Parlamentsmitgliedern gegenüber dem Publikum bzw. den Märkten führen. Beides verlangt, dass die Berichtspflicht der SNB gegenüber der Bundesversammlung primär «rückwärtsorientiert» erfolgt, d.h. eine Erläuterung und Begründung ihrer Geld- und Währungspolitik (Art. 7 Abs. 2 E-NBG), nicht aber eine Bekanntgabe geldpolitischer Absichten, umfasst.

Die neue Gesetzesnorm sieht die «regelmässige» Erläuterung gegenüber den «zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung» vor. Zeitpunkt und Häufigkeit der Rechenschaftsablage gegenüber dem Parlament werden dabei bewusst nicht im Gesetz festgelegt, sondern sollen sich nach den Bedürfnissen der zuständigen Kommissionen richten können. Denkbar wäre beispielsweise, dass die SNB dem Parlament zweimal jährlich ihre Geldpolitik und ihre Einschätzungen über die Inflations- und Konjunkturentwicklung erläutert. Die Parlamentsmitglieder sollen dabei die Möglichkeit haben, der SNB Fragen zu stellen und eine Diskussion zu führen. Um einen kritischen Dialog zu ermöglichen und die Rechenschaftsablage gegenüber dem Parlament deutlich von der Information der Öffentlichkeit abzugrenzen, soll die Rechenschaftsablage in Kommissionssitzungen und nicht im Plenum erfolgen.

2.1.7.4

Information der Öffentlichkeit (Art. 7 Abs. 3 E-NBG)

Um ihre Glaubwürdigkeit zu erhalten, muss eine Zentralbank die von ihr geführte Geldpolitik gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen. Dies ist notwendig, damit der Aussenstehende beurteilen kann, ob und wie konsequent die Zentralbank das ihr vom Gesetz vorgegebene Ziel im Zeitablauf verfolgt. Die SNB muss deshalb gegenüber der Öffentlichkeit zunächst Klarheit schaffen über die von ihr in der Ver-

gangenheit geführte Politik: In ihren halbjährlichen Medienkonferenzen hält die SNB Rückschau auf die Geld- und Währungspolitik und stellt sich den Fragen zum geldpolitischen Kurs.

Die Information der Öffentlichkeit muss aber auch eine Orientierung über die geldpolitischen Absichten umfassen. Diese erfolgt ebenfalls an den Halbjahres-Mediengesprächen der SNB und zielt darauf ab, den Wirtschaftssubjekten die Erwartungsbildung über die künftige Geldversorgung der schweizerischen Wirtschaft zu erleichtern. Die SNB will ihre Geldpolitik voraussehbar gestalten, indem sie der Öffentlichkeit ihre Inflations- und Konjunkturprognosen bekannt gibt und über allfällige geldpolitische Indikatoren, welche sie bei der Bestimmung ihres geldpolitischen Kurses beachtet, orientiert.

Das neue Nationalbankgesetz (Art. 7 Abs. 3 E-NBG) normiert diese Information über die vergangene Entwicklung sowie die zukunftsgerichtete Orientierung der Öffentlichkeit.

2.1.7.5 Veröffentlichung von Berichten und Daten (Art. 7 Abs. 4 E-NBG)

Zusätzlich zur Information der Öffentlichkeit an den Halbjahres-Mediengesprächen veröffentlicht die Nationalbank bereits heute schriftliche Berichte und Daten zu Wirtschaftslage und Geldpolitik: Sie erstellt vierteljährlich Berichte über die realwirtschaftliche und monetäre Entwicklung (sog. «Quartalshefte») und informiert in ihrem Jahresbericht umfassend über die Wirtschaftsentwicklung und Geldpolitik im vergangenen Jahr.¹⁷¹ Diese Darstellung der Geld- und Währungspolitik hat sich bewährt und wird deshalb in Artikel 7 Absatz 4 NBG als Bestandteil der Informationspflicht normiert. Die Pflicht der SNB, auch über die realwirtschaftliche Entwicklung zu berichten, ist dabei differenziert zu verstehen: Die SNB soll nicht über alle Bereiche der schweizerischen Wirtschaft quartalsweise Bericht erstatten, sondern gezielt jene realwirtschaftlichen Entwicklungen erhellen, welche für die Führung der Geldpolitik bedeutsam sind.

Nach bisherigem Recht veröffentlicht die SNB zudem «Ausweise über den Stand ihrer Aktiven und Passiven am 10., 20. und letzten jedes Monats» (Art. 16 Abs. 2 NBG). Die Veränderungen der Bilanzpositionen sollen den Marktbeobachtern erlauben, sich ein Bild über die Liquiditätsversorgung des Bankensystems zu machen. Allerdings vermag die ausschliessliche Bekanntgabe von Bilanzpositionen, auch wenn sie teilweise mit Kommentar versehen ist, im heutigen Umfeld der Finanzmärkte nicht mehr zu befriedigen. Dies zeigt sich daran, dass die Wirtschaftsmedien seit einigen Jahren darauf verzichten, den Ausweis der SNB zu publizieren. Ebenfalls nicht mehr zur Beurteilung des Restriktionsgrades der Geldpolitik geeignet ist die Vorschrift, wonach die SNB «die Prozentsätze, zu denen sie diskontiert und Darlehen gewährt, regelmässig öffentlich bekannt» gibt (Art. 16 Abs. 1 NBG). Denn der Diskont- und Lombardkredit ist als Mittel zur Steuerung des Geldangebots bedeutungslos geworden (Ziff. 1.3.3.3). Inskünftig sollte der «Ausweis» primär die Umsetzung der Geldpolitik in kurzen Zeitabständen illustrieren und sich somit auf

¹⁷¹ Sämtliche Publikationen, verschiedene Datenreihen und eine Vielzahl von weiteren Informationen finden sich auf der Internetseite der SNB: <http://www.snb.ch>.

einige geldpolitisch wesentliche Grössen konzentrieren. Zudem sind nähere Angaben über die eingesetzten Instrumente denkbar (Mengen- und Preisangaben). Das neue Gesetz schafft mit Artikel 7 Absatz 4 E-NBG die nötige Flexibilität, indem der Text von «geldpolitisch wichtigen Daten» (anstelle eines Ausweises über den Stand der Aktiven und Passiven) spricht.

Die in Artikel 7 Absatz 4 geregelte Pflicht zur Veröffentlichung von Berichten und Daten zur Geldpolitik entspricht dem EU-Recht (Ziff. 6).

2.1.8 Steuerbefreiung der SNB (Art. 8 E-NBG)

Unter den Allgemeinen Bestimmungen soll auch der steuerrechtliche Status der SNB geregelt werden. Bei der Revision 1997 des Nationalbankgesetzes wurde die Regelung über die Steuerbefreiung der SNB, die sich zuvor nur auf die kantonalen und kommunalen Steuern erstreckte, auch auf die direkten Steuern des Bundes ausgeweitet.¹⁷² Artikel 8 E-NBG ist – mit einer kleinen Ausnahme – identisch mit Artikel 12 NBG.

Die Ausnahme betrifft den Wortlaut von Artikel 8 Absatz 2 E-NBG. Im Unterschied zu Artikel 12 NBG soll sich der Vorbehalt in Artikel 8 Absatz 2 E-NBG nur noch auf die Gebühren von Kantonen und Gemeinden erstrecken. Von der Entrichtung «kantonalen und kommunaler Handänderungssteuern», die in der Vergangenheit jeweils bei Grundstücksgeschäften anfielen, soll die SNB befreit werden, da die Kantone ohnehin mit zwei Dritteln an dem – in jüngerer Zeit stark erhöhten – Nationalbankgewinn partizipieren.

2.2 2. Kapitel: Geschäftskreis

2.2.1 Einleitung

Die Normen über den Geschäftskreis der SNB bedürfen einer umfassenden Neugestaltung (Ziff. 1.4.2). Es geht darum, den rechtsgeschäftlichen Handlungsspielraum der SNB so zu erweitern, dass die Nationalbank an den dynamisch sich wandelnden Finanzmärkten ihre Aufgaben optimal erfüllen kann. Dazu bedarf es einer flexiblen Umschreibung der rechtsgeschäftlichen Instrumente im Gesetz, wobei die spezifischen Anforderungen einer Zentralbank an Liquidität, Risiko und Ertrag ihrer Anlagen adäquat zu berücksichtigen sind (Ziff. 1.4.5).

Systematisch folgt der Vorschlag für die Bestimmungen über den SNB-Geschäftskreis der neuen Gliederung der Notenbankaufgaben in Artikel 5 E-NBG. Materiell liegt eine Orientierung an der Regelung des Geschäftskreises der EZB nahe, weil es sich dabei um einen anerkannten Standard handelt. In terminologischer Hinsicht erweist es sich als zweckmässig, die Begriffe der schweizerischen Finanzmarktgesetzgebung (Bankengesetz, Börsengesetz) zu übernehmen.

¹⁷² Dazu Botschaft vom 17. März 1997 über die Revision des Nationalbankgesetzes («Botschaft 1997»), BBl 1997 II 1000 ff.

2.2.2 Geschäfte mit Finanzmarktteilnehmern (Art. 9 E-NBG)

2.2.2.1 Aufgabenbezogenheit der Rechtsgeschäfte (Art. 9 Abs. 1 E-NBG)

Artikel 9 Absatz 1 E-NBG stellt einleitend den Bezug der einzelnen in dieser Bestimmung (Bst. a–f) aufgeführten Rechtsgeschäfte zur Erfüllung der «geld- und währungspolitischen Aufgaben nach Artikel 5 Absätze 1 und 2» her. Anvisiert sind damit primär die Kernaufgaben der SNB gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstaben a–e E-NBG. Sie sind es in erster Linie, die mit Hilfe der rechtsgeschäftlichen Instrumente von Artikel 9 E-NBG wahrgenommen werden sollen.

2.2.2.2 Kontoführung und Wertaufbewahrung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a E-NBG)

Funktionell dient die Kontoführung durch die SNB primär der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a E-NBG (indem über die Girokonten Geldmarktoperationen wie Repo-Geschäfte und Devisenswaps durchgeführt werden), der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b E-NBG (indem auf den Girokonten Bargeldbezüge belastet bzw. Bargeldeinlieferungen gutgeschrieben werden) und schliesslich der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c E-NBG (indem über die Girokonten bargeldlose Zahlungsaufträge abgewickelt werden). Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a E-NBG ebenfalls erwähnte Verwahrung von Vermögenswerten ist vorab im Kontext von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e E-NBG zu sehen (Lombard). Die Bestimmung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a ersetzt Artikel 14 Ziffer 6 und 7 NBG sowie – partiell – Artikel 14 Ziffer 8 und 12 NBG. Nicht speziell im Gesetz zu erwähnen ist das Tätigen von Check-, Anweisungs- und Inkassogeschäften¹⁷³, weil diese Geschäfte in der Kontoführung miteingeschlossen sind.

Als Geschäftspartner der SNB (Kontoinhaber) werden «Banken und andere Finanzmarktteilnehmer» genannt. Die Banken gehören zwar ebenfalls zu den Finanzmarktteilnehmern, doch werden sie im Gesetz besonders hervorgehoben, weil die Impulse der Geldpolitik über die Girokonten der Banken auf die Realwirtschaft übertragen werden. Unter die «anderen Finanzmarktteilnehmer» fallen Unternehmen, die gewerbmässig an den Finanzmärkten auftreten, wie etwa Effekthändler, Versicherungen, Clearing- und Settlement-Unternehmen, Kredit- und Debitkartenunternehmen sowie die Post. Die Kontoinhaber können sowohl im Inland als auch im Ausland domiziliert sein.

Die von der SNB eröffneten Konten können verzinslich oder unverzinslich sein. Unverzinslich dürften – wie bisher – die Girokonten geführt werden. Indem das Gesetz die SNB neu zur Annahme von Geldern auf verzinslicher Basis ermächtigt, wird u.a. die Möglichkeit einer Einlagefazilität, wie sie unter anderem auch der EZB zur Verfügung steht, geschaffen. Die Einlagefazilität ist ein flexibles Instrument zur Abschöpfung überschüssiger Liquidität im Geldmarkt.

¹⁷³ Vgl. etwa § 19 Ziff. 6 Gesetz über die Deutsche Bundesbank.

Die Frage stellt sich, ob es nötig ist, die Bereitstellung eines Zahlungssystems im Geschäftskreis speziell zu erwähnen, oder ob Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c E-NBG genügt, da dies an sich kein geldpolitisches Geschäft ist. Eine explizite Regelung findet sich etwa im Geschäftskreis der Österreichischen Nationalbank.¹⁷⁴ Im aufgabenbezogenen Geschäftskreis der SNB dürfte sich eine solche Erwähnung erübrigen, da die Verwaltungshilfsgeschäfte, auch jene zur Bereitstellung eines bargeldlosen Zahlungssystems, schon bisher als ausserhalb des Geschäftskreises von Artikel 14 NBG fallend verstanden wurden¹⁷⁵ und neu auf die explizite Norm von Artikel 13 E-NBG abgestützt werden (Ziff. 2.2.6).

2.2.2.3 Konten der SNB bei Dritten (Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-NBG)

Bisher war in Artikel 14 Ziffer 8 NBG nur von der Eröffnung von Korrespondentenrechnungen die Rede. Neu wird die Kompetenz der SNB, bei Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern Konten zu unterhalten, in genereller Weise im Nationalbankgesetz verankert. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b E-NBG ist sehr offen gehalten, weil die SNB nicht nur Konten bei Korrespondenzbanken, sondern generell bei Geschäftsbanken, Effektenhändlern, Settlement- und Clearingorganisationen eröffnen können soll, und zwar sowohl im In- wie im Ausland. Solche Konten sind sowohl für die Anlage der Währungsreserven der SNB (Art. 5 Abs. 2 Bst. d E-NBG) als auch für ihren internationalen Zahlungsverkehr (Art. 5 Abs. 2 Bst. c E-NBG, Art. 5 Abs. 4 E-NBG) unabdingbar.

2.2.2.4 Abschluss von Finanzmarktgeschäften (Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-NBG)

Die Bestimmung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-NBG ist als Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a (Liquiditätsversorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes) und Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d (Verwaltung der Währungsreserven) E-NBG zu sehen. Die Norm ersetzt Artikel 14 Ziffern 2, 3, 9, 10, 11 NBG. Funktionell sind hier Geschäfte zur Erfüllung von zwei ganz verschiedenen Aufgaben anvisiert: Einerseits das Offenmarktgeschäft (z.B. Repos und Devisenswaps), das der Steuerung des Schweizerfranken-Geldmarktes dient. Andererseits geht es um die Anlage der Währungsreserven und sonstigen Aktiven (Devisen, Gold, Inlandaktiven), für welche ebenfalls die hier aufgezählten Instrumente benutzt werden. Die Bestimmung will der SNB ein weites Anlagespektrum eröffnen, das nicht zuletzt auch die ertragsorientierte Bewirtschaftung jener Aktiven ermöglicht, die weder für die laufende Steuerung des Geldangebots (Offenmarktgeschäfte) noch für die Bewältigung von Krisensituationen (Deviseninterventionen) unmittelbar benötigt werden. Die ausdrückliche Unterscheidung von Geschäften in Schweizerfranken oder

¹⁷⁴ § 50 Bundesgesetz über die Österreichische Nationalbank (Version ab 1. Januar 1999): «Zur Gewährleistung effizienter und zuverlässiger Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und im Verkehr mit dritten Ländern kann die Österreichische Nationalbank entsprechende Einrichtungen zur Verfügung stellen.»

¹⁷⁵ Vgl. Schürmann (Anm. 38), Art. 14 N. 7.

Fremdwährung soll deren schwergewichtige Bedeutung für die Geld- und die Anlagepolitik zum Ausdruck bringen. Die Formulierung «auf Fremdwährungen lautende Forderungen» ermöglicht der SNB vorab Interventionen am Devisenmarkt, aber auch die Anlage von Devisen in Form von Festgeldern.

Im Vergleich zur einschränkenden Regelung von Artikel 14 Ziffern 2 und 3 NBG soll die SNB zur Erfüllung ihrer Aufgaben nun mit einer möglichst breiten Auswahl von Effekten handeln können. Der Begriff «Effekten» wird in Artikel 2 Buchstabe a Börsengesetz definiert: Es handelt sich dabei um vereinheitlichte und zum massenweisen Handel geeignete Wertpapiere (Obligationen, Aktien, Wandel- und Optionsanleihen), nicht verkündete Rechte mit gleicher Funktion (Wertrechte) und Derivate (Optionen, Terminkontrakte, Forward Rate Agreements usw.). Artikel 4 der Börsenverordnung umschreibt als vereinheitlichte und zum massenweisen Handel geeignete Effekten solche, die in gleicher Struktur und Stückelung öffentlich angeboten oder bei mehr als 20 Kunden platziert werden, sofern sie nicht für einzelne Gegenparteien besonders geschaffen wurden. Funktionell soll der Einsatz eines grösseren Kreises von Finanzinstrumenten zu Zwecken der Risikosteuerung (von Devisen-, Gold-, inländischen Wertschriftenpositionen) ermöglicht werden. Darüber hinaus sollen Derivate grundsätzlich auch für geld- und währungspolitische Zwecke eingesetzt werden können.

Unter die Termingeschäfte mit Forderungen in Fremdwährungen fallen u.a. auch Devisenswaps (als kombiniertes Kassa-/Termingeschäft) sowie Devisenoptionen auf OTC-Basis (Derivate, die «over the counter», d.h. nicht über eine Börse gehandelt werden). Letztere werden vom Begriff der Effekte nicht erfasst, weil solche Devisenoptionen als massgeschneiderter Finanzkontrakt ausgestaltet sind, d.h. nicht unbedingt in gleicher Struktur und Stückelung bei mehr als 20 Gegenparteien platziert werden. Unter die Termingeschäfte mit Effekten fallen u.a. Geschäfte mit Zinsoptionen auf OTC-Basis; standardisierte Zinsoptionen und Zinsfutures werden dagegen – als massenweise ausgegebene Derivate – vom Begriff der Effekte selber erfasst. Schliesslich deckt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-NBG mit dem Forderungsbegriff auch OTC-Derivate ab, denen andere Derivate unterliegen, wie beispielsweise Optionen auf Bondfutures oder Kreditderivate (credit default swaps, usw.).

Der Handel mit Edelmetallen wird im Gesetz ausdrücklich erwähnt, weil dieser nicht unter die Definition des Effektenhandels fällt. Dasselbe gilt für Edelmetallforderungen (z.B. Gold Claims, Gold Swaps, Goldoptionen auf OTC-Basis), welche nicht für den massenweisen Handel bestimmt sind, so dass diese vom Begriff der «Effekte» nicht umfasst werden. Sie müssen im NBG ebenfalls aufgeführt werden.

Mit den in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-NBG genannten Forderungen, Effekten, Edelmetallen und Edelmetallforderungen soll die SNB auch Darlehensgeschäfte tätigen können. Gemeint sind hier vor allem das Securities Lending (Wertpapierleihe) und das Gold Lending (Goldleihe). Diese Darlehensgeschäfte, bei denen die Initiative von der SNB ausgeht, sind klar zu trennen von den Kreditgeschäften (in Art. 9 Abs. 1 Bst. e E-NBG), bei denen die Initiative von der Gegenpartei der SNB ausgeht.

2.2.2.5

SNB-eigene Schuldverschreibungen und Derivate (Art. 9 Abs. 1 Bst. d E-NBG)

Funktionell ist in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d E-NBG primär das Offenmarktgeschäft – und zwar jenes mit eigenen Schuldtiteln der Notenbank – anvisiert. Die Ausgabe und Rücknahme eigener, verzinslicher Schuldverschreibungen durch die Nationalbank ist ein flexibles, marktschonendes Instrument zur Steuerung des Geldangebots (Ziff. 1.5.3.3). Der Begriff der Schuldverschreibungen umfasst sowohl verurkundete Wertpapiere wie auch Wertrechte. Die Norm von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d E-NBG ersetzt Artikel 14 Ziffer 2^{bis} NBG.

Neu soll die SNB in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d E-NBG ermächtigt werden, Derivate auf Forderungen, Effekten und Edelmetallen gemäss Buchstabe c selbst zu schaffen. Gedacht ist vor allem an das Schreiben von Optionen durch die SNB, sei es auf OTC-Basis oder standardisiert. Funktionell könnte das Schreiben von Optionen, etwa auf Fremdwährungen und Edelmetallen, für die SNB einerseits eine lohnende Ertragsquelle im Rahmen ihrer Anlagepolitik darstellen. Die SNB würde gegen Entgelt für einen gewissen Teil der Währungsreserven auf Liquidität verzichten, indem sie das Risiko übernehme, die entsprechenden Aktiven (Wertschriften, Devisen, Gold) je nach Marktentwicklung auch tatsächlich abgeben oder erwerben zu müssen. Andererseits könnte das Schreiben von Optionen für die SNB als Mittel dienen, gezielte Signale an die Finanzmärkte auszusenden, etwa um allfällige Devisenmarktinterventionen zu verstärken oder zu substituieren.

Der wesentliche Unterschied im Geltungsbereich von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c und Buchstabe d E-NBG liegt darin, dass die Geschäfte der SNB nach Buchstabe c Finanzinstrumente und Vermögenswerte betreffen, die grundsätzlich von Dritten ausgegeben wurden, wogegen für Buchstabe d charakteristisch ist, dass die entsprechenden Instrumente von der SNB selbst geschaffen werden.

2.2.2.6

Darlehensgewährung an Banken und andere Finanzmarktteilnehmer (Art. 9 Abs. 1 Bst. e E-NBG)

Funktionell dient Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e E-NBG der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a E-NBG (Liquiditätsversorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes) und von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e E-NBG (Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems). Anvisiert ist hier zunächst das Lombardgeschäft und – obwohl in den letzten Jahren nicht mehr praktiziert – das Diskontgeschäft. Zu denken ist aber auch an verwandte Formen der Kreditgewährung (z.B. Spitzenrefinanzierungsfazilität analog der EZB). Textlich ist eine gewisse Überschneidung dieser Norm mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-NBG festzustellen (... «oder damit Darlehensgeschäfte abschliesst»). Der Unterschied liegt darin, dass es sich in Buchstabe c um ein Anlage- oder um ein Geldmarktsteuerungsgeschäft handelt, welches auf Initiative der SNB zu Marktpreisen abgeschlossen wird. Im Fall von Buchstabe e geht die Initiative zum Geschäft von der Gegenpartei aus, die einen Kredit zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, die nicht über den Markt finanziert werden können, benötigt. Dabei sind die Zinsen in der Regel höher als am Markt. Die Norm ersetzt Artikel 14 Ziffern 1 und 4 NBG.

Die Bestimmung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e E-NBG bildet darüber hinaus auch die Rechtsgrundlage für die Liquiditätshilfe der SNB als «Lender of last resort» (Ziff. 1.4.3 und 2.1.5.3.5).

Das Gesetz verlangt ausdrücklich, dass die SNB Darlehen nur gegen «ausreichende Sicherheiten» gewähren darf. Während das geltende Recht die Kriterien für die Umschreibung des Kreises der notenbankfähigen Sicherheiten in Artikel 14 NBG bis in die Einzelheiten festlegt, räumt das neue Recht der Nationalbank einen weitreichenden Ermessensspielraum ein. Damit kann sie der Entwicklung neuer Instrumente Rechnung tragen, ohne dass deshalb jedes Mal das Gesetz formell geändert werden muss. Bereits der Gesetzeswortlaut schliesst jedoch die Gewährung von Darlehen ohne jede Sicherheiten (Blankokredit) oder gegen Sicherheiten, welche die auftretenden Risiken (v.a. Markt- und Kreditrisiken) nicht vollständig abdecken, aus. Welche Sicherheiten diesen Anforderungen genügen, wird die SNB in ihren Geschäftsbedingungen und internen Richtlinien festlegen müssen (dazu Art. 9 Abs. 2 E-NBG).

2.2.2.7 Halten und Verwalten von Vermögenswerten (Art. 9 Abs. 1 Bst. f E-NBG)

Funktionell ist in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe f E-NBG die Ermächtigung der SNB zum Halten von Währungsreserven sowie eines Wertschriftenportefeuilles in Schweizerfranken zu sehen. Der Wortlaut «Vermögenswerte ... verwalten» bezieht sich auf die Aufgabe, die Währungsreserven ertragsorientiert und risikobewusst zu bewirtschaften (Ziff. 2.1.5.3.4; Art. 5 Abs. 2 Bst. d E-NBG). Im Weiteren soll die SNB gestützt auf diese Bestimmung Wertschriften bei Dritten (Geschäftsbanken, Clearingorganisationen) hinterlegen oder durch Dritte verwalten lassen können. Die Norm ersetzt indirekt Artikel 14 Ziffern 2 und 3 NBG.

2.2.2.8 Allgemeine Geschäftsbedingungen der SNB (Art. 9 Abs. 2 E-NBG)

In Artikel 9 Absatz 2 E-NBG soll die Kompetenz der SNB verankert werden, allgemeine Geschäftsbedingungen zum gesetzlichen Geschäftskreis aufzustellen, in denen sie den Kreis ihrer Geschäftspartner sowie den Einsatz der Finanzinstrumente für die Geld- und Anlagepolitik näher umschreibt (zulässige Geschäftstypen, notwendige Sicherheiten, usw.). Eine solche Kompetenz fehlt im geltenden Nationalbankgesetz, ist jedoch im Hinblick auf das Legalitätsprinzip wünschbar. Die Geschäftsbedingungen haben den Grundsatz der Gleichbehandlung der Vertragspartner der SNB zu beachten.

2.2.3

Geschäfte mit anderen Zentralbanken und mit internationalen Organisationen (Art. 10 E-NBG)

Die Bestimmung von Artikel 10 E-NBG führt Artikel 5 Absatz 3 E-NBG (Mitwirkung bei der internationalen Währungs Kooperation) mit Bezug auf die eigenständige Aufgabe der rechtsgeschäftlichen Zusammenarbeit der SNB mit anderen Währungsbehörden näher aus. Die NBG-Norm ändert nichts daran, dass spezielle Erlasse für die Tätigkeit der SNB als Vollzugsorgan des Bundes in völkerrechtlichen Abkommen zur internationalen Währungszusammenarbeit nach wie vor nötig sind (Ziff. 2.1.5.4).

Der Geltungsbereich von Artikel 10 E-NBG umfasst zunächst die *währungstechnische Zusammenarbeit* der SNB mit anderen Zentralbanken oder internationalen Organisationen, in erster Linie für die Gewährung von Direktkrediten, z.B. auf gedeckter Swap-Basis. Diese technische Währungszusammenarbeit der SNB, welche die Führung der Geld- und Währungspolitik erleichtert, wurde bisher durch Artikel 14 Ziffern 3 und 14 NBG abgedeckt. In Bezug auf die Anlage von Währungsreserven steht Artikel 10 E-NBG im Verhältnis einer «lex specialis» zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b und c E-NBG, indem er Bedeutung erlangen kann für Anlagen in Währungen, die hauptsächlich über die Zentralbank des Währungslandes und nicht über das dortige Bankensystem getätigt werden, sowie für Anlagen in internationalen Zahlungsmitteln (wie z.B. Sonderziehungsrechte).

Ferner sollen neu auch gewisse Massnahmen im Rahmen der *internationalen Währungskooperation* auf Artikel 10 E-NBG abgestützt werden können. Indem die SNB neu ermächtigt wird, ausländischen Zentralbanken und internationalen Institutionen Kredite zu gewähren, können Beteiligungen der SNB an Überbrückungskrediten zu Gunsten anderer Zentralbanken, die beispielsweise über die BIZ koordiniert werden, inskünftig direkt auf das Nationalbankgesetz abgestützt werden. Das Motiv für solche Operationen der SNB liegt hier nicht in der ertragsorientierten Anlage von Währungsreserven, sondern in der Vermeidung von Störungen der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen. In Anbetracht des heute absehbaren Potentials an internationalen Finanzkrisen ist es sachgerecht, dass die SNB dort, wo eine internationale Finanzierungsaktion direkt zwischen Zentralbanken vereinbart wird, gestützt auf das NBG effizient und rasch handeln kann. In den Fällen, da die SNB einen Überbrückungskredit über die BIZ oder direkt an eine ausländische Zentralbank gestützt auf das NBG gewährt, verzichtet sie folgerichtig auf die Garantie des Bundes und trägt das Risiko selbst.

Die direkte Abstützung von Überbrückungskrediten der SNB auf Artikel 10 E-NBG hat sich auf Kredite mit geringem Risiko und niedriger Laufzeit zu beschränken. Zwar kann es zur Förderung der Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen durchaus angebracht sein, auch Überbrückungskredite mit höherem Risiko zu leisten. Für solche politischen Entscheide sind aber Bundesrat oder Parlament und nicht die SNB zuständig. Die auf Artikel 10 E-NBG abgestützte Währungshilfe muss deshalb folgende Mindestvoraussetzungen erfüllen:

- Beim Vertragsabschluss muss eine Institution mit einwandfreier Bonität die Zusage erteilt haben, im Zeitpunkt der Fälligkeit des Überbrückungskredits eine *Anschlussfinanzierung* zu übernehmen.

- Der Überbrückungskredit soll eine *Höchstlaufzeit von sechs Monaten* nicht überschreiten. Für eine beschränkte Zeitdauer sind Veränderungen in der Zahlungsfähigkeit des Schuldners besser einschätzbar. Zudem werden mit dieser Höchstlaufzeit bilaterale Zahlungsbilanzkredite und Entwicklungshilfekredite vom Anwendungsbereich von Artikel 10 E-NBG ausgeschlossen.

Vom neu zu schaffenden Bundesgesetz (Ziff. 1.3.3.2) abgedeckt werden demgegenüber die Mitwirkung des Bundes an multilateralen Hilfsaktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsbeziehungen, die Beteiligung der Schweiz an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF sowie die Währungshilfe des Bundes zu Gunsten einzelner Staaten.

Um eine Koordination und ein einheitliches Auftreten der Schweiz bei der Währungshilfe zu gewährleisten, ist die Nationalbank bei sämtlichen Massnahmen im Rahmen der internationalen Währungskooperation – unabhängig davon, ob sie gestützt auf Artikel 10 E-NBG oder auf die neue gesetzliche Grundlage erfolgen – zur Zusammenarbeit mit dem Bundesrat verpflichtet (Art. 5 Abs. 3 E-NBG). Mit dieser Pflicht zur Zusammenarbeit wird insbesondere sichergestellt, dass sich die Gewährung von Überbrückungskrediten durch die SNB gestützt auf Artikel 10 E-NBG im Einklang mit der Aussenpolitik des Bundes befindet.

2.2.4 **Geschäfte für den Bund (Art. 11 E-NBG)**

Die Bestimmung von Artikel 11 E-NBG führt Artikel 5 Absatz 4 E-NBG näher aus. In Artikel 11 Absatz 1, 1. Satz E-NBG wird die SNB – wie sich aus der Wortwahl «kann» ergibt – für befugt erklärt, dem Bund Bankdienstleistungen zu erbringen. Die SNB unterliegt somit keinem Kontrahierungszwang mehr; sie kann aber die Erbringung von Dienstleistungen auch nicht willkürlich und ohne Angabe von sachlichen Gründen ablehnen (Ziff. 1.4.6.3.3). Für die Bankdienstleistungen schuldet der Bund der SNB im Regelfall ein Entgelt (Art. 11 Abs. 1, 2. Satz, 1. Halbsatz). Dieses Prinzip deckt sich mit der Regelung der EU, wonach den Organen und Einrichtungen der öffentlichen Gebietskörperschaften kein bevorzogter Zugang zu den Dienstleistungen von Finanzinstituten, einschliesslich solchen der Zentralbank, geschaffen werden darf.¹⁷⁶ Das «angemessene Entgelt» richtet sich nach dem Markt, soll aber nicht unter den Selbstkosten der SNB liegen. Ausnahmsweise soll das Entgelt entfallen, wenn eine Bankdienstleistung der SNB die Durchführung der Geld- und Währungspolitik erleichtert (Art. 11 Abs. 1, 2. Satz, 2. Halbsatz). Konkret muss die Erbringung der Dienstleistung für den Bund somit eine der Nationalbankaufgaben von Artikel 5 Absatz 2 E-NBG (Kernaufgaben) erleichtern. Die Umschreibung der Geschäfte nach Art und Umfang erfolgt in Vereinbarungen zwischen den zuständigen Bundesstellen und der Nationalbank (Art. 11 Abs. 1, 3. Satz). Zur Hauptsache dürfte es sich um Vereinbarungen zwischen der SNB und dem EFD handeln, jedoch sind andere Departemente und Bundesinstitutionen im Begriff «Bundesstellen» miteinbezogen (Ziff. 2.1.5.5). Die «Vereinbarungen» haben sich auf Bankdienstleistungen der SNB zu beziehen, wie sie die Bundesstellen ebenso mit einer Geschäftsbank tätigen könnten. Insofern ist der Geltungsbereich der Delegation klar.

Anderweitige Vereinbarungen der SNB mit dem Bund lassen sich nicht auf Artikel 11 E-NBG abstützen.

In Artikel 11 Absatz 2, 1. Satz, 1. Halbsatz, E-NBG wird das Verbot der Kreditgewährung an den Bund in beiden wichtigen Ausprägungen (keine Überziehungsfazilitäten und Kredite, kein Direkterwerb von Bundstiteln) normiert (Ziff. 1.4.6.3.4). Es ist sachlogisch, den «Bund» ebenso als Bezüger von Bankdienstleistungen wie auch als (auszuschliessenden) Kreditempfänger im Gesetz zu nennen. Zwar soll das Verbot der Kreditgewährung durch die Zentralbank grundsätzlich die gesamte öffentliche Hand betreffen. Dennoch kann darauf verzichtet werden, auch die Kantone und Gemeinden in Artikel 11 Absatz 2 E-NBG zu erwähnen, da sie traditionell keine Partner für Bankgeschäfte der SNB sind. Kreditinstitute der öffentlichen Hand (Kantonalbanken, Gemeindesparkassen) werden bei der Kreditgewährung durch die SNB seit jeher wie private Kreditinstitute behandelt. Zu den «staatlichen Schuldtiteln», die gemäss Artikel 11 Absatz 2, 1. Satz, 2. Halbsatz, E-NBG nicht aus Emission erworben werden dürfen, gehören neben den von Bund, Kantonen und Gemeinden emittierten Wertpapieren auch die Wertrechte (Geldmarktbuchforderungen). Vom Erwerb von Staatstiteln auf dem Primärmarkt zu unterscheiden sind Käufe der SNB auf dem Sekundärmarkt. In diesem Fall hat der Kapitalmarkt die Staatspapiere zu den entsprechenden Konditionen bereits aufgenommen, so dass Transaktionen der SNB mit solchen Titeln nicht mehr zu einer Bevorzugung staatlicher Körperschaften als Schuldner führen.

Vom Gesetzgeber zu klären ist, ob das Verbot der Kreditgewährung auch untertägige Kontoüberziehungen erfassen soll, die zum Tagesschluss ausgeglichen werden. Gemäss Artikel 11 Absatz 2, 2. Satz, E-NBG sollen Intraday-Kontoüberziehungen des Bundes nur «gegen ausreichende Sicherheiten» zugelassen werden. Der Begriff «ausreichende Sicherheiten» ist identisch mit jenem in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e E-NBG. Die Regelung folgt damit jener des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank.¹⁷⁷

2.2.5 **Beteiligungen und Mitgliedschaftsrechte (Art. 12 E-NBG)**

Die Bestimmung von Artikel 12 E-NBG führt Artikel 5 E-NBG näher aus, indem sie der SNB ermöglicht, Beteiligungen am Kapital von Gesellschaften oder Mitgliedschaftsrechte an Gesellschaften zu erwerben, «soweit es der Erfüllung ihrer Aufgaben dient.» Gemeint ist zunächst das Eingehen einer *auf Dauer angelegten Beteiligung am Kapital einer Gesellschaft*. Zwar eröffnet bereits Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-NBG der SNB die Möglichkeit, auf Schweizerfranken oder Fremdwährungen lautende Effekten – worunter auch Beteiligungspapiere zu verstehen sind – zu kaufen und zu verkaufen. Diese Finanzmarktgeschäfte weisen jedoch einen unmittelbaren Bezug zu den Kernaufgaben gemäss Artikel 5 Absatz 2 E-NBG auf, was beim Eingehen einer quasi-institutionellen Beziehung zu einer (in- oder ausländischen) Gesellschaft im Wege einer dauerhaften Kapitalbeteiligung in der Regel nicht der Fall ist. Solche Kapitalbeteiligungen, welche die SNB schon bisher eingegangen ist, sollen deshalb auf eine besondere Rechtsgrundlage im NBG abgestützt werden.

¹⁷⁷ § 20 Absatz 1 Bundesbankgesetz.

Von Artikel 12 E-NBG erfasst wird zudem der Erwerb von Mitgliedschaftsrechten, allenfalls auch ohne Kapitalbeteiligung. Ein solcher könnte in Zukunft aktuell werden, wenn die SNB sich zur Durchführung eigener Bank- oder Wertschriftentransaktionen einer Börse, Abwicklungs- oder Wertschriftenclearing-Organisation als Mitglied anschliessen wollte. Schliesslich soll der SNB der Erwerb von Mitgliedschaftsrechten auch an anderen juristischen Personen als an Gesellschaften ermöglicht werden, sofern ein solcher Schritt der Erfüllung ihrer Aufgaben dient. Zu denken ist etwa an die Mitgliedschaft bei Vereinen, welche die wissenschaftliche Forschung auf ökonomischem Gebiet unterstützen.

Die SNB hält heute Beteiligungen am Kapital verschiedener Gesellschaften im In- und Ausland, die schwergewichtig Dienstleistungen im Bereich der Herstellung von Banknoten oder des Zahlungsverkehrs erbringen. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Beteiligung am Aktienkapital der Orell Füssli Holding AG, Zürich, deren Tochtergesellschaft OF Sicherheitsdruck AG die schweizerischen Banknoten produziert, um eine Beteiligung am Aktienkapital der Telekurs Holding AG, Zürich, deren Tochtergesellschaft Telekurs SIC AG die Rechenzentrums-Dienstleistung für das Interbank-Zahlungsverkehrssystem SIC (Swiss Interbank Clearing) erbringt, sowie um eine Beteiligung am Genossenschaftskapital der SWIFT Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication S.G., La Hulpe/Belgien, die ein System zur Übermittlung grenzüberschreitender Zahlungsaufträge betreibt.¹⁷⁸ Diese Beteiligungen ging die SNB aus unterschiedlichen Motiven ein, nämlich entweder um über eine Vertretung im Verwaltungsrat einen vertieften Einblick in die Solidität und Stabilität des Unternehmens zu gewinnen (Orell Füssli, Telekurs) oder um als Mitglied zum System zugelassen zu werden (SWIFT). In allen Fällen diente die Beteiligungsnahme direkt oder indirekt der Erfüllung einer Notenbankaufgabe (im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Bst. b bzw. Bst. c E-NBG). Mit Artikel 12 E-NBG erhalten diese Kapitalbeteiligungen der SNB eine explizite Rechtsgrundlage.

Die SNB wurde durch den Bundesbeschluss vom 26. Juni 1930 über die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (SR 951.19) ermächtigt, sich am Aktienkapital der BIZ zu beteiligen und die sich daraus ergebenden Rechte auszuüben. Die SNB ist heute mit 16 000 Aktien an der BIZ beteiligt. Sie ist im Verwaltungsrat durch den Präsidenten des Direktoriums vertreten. Gemäss Artikel 1 des Bundesbeschlusses wird die Höhe der Beteiligung im Einvernehmen mit dem Bundesrat festgesetzt. Aufgabe der BIZ ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken zu fördern und ihnen die Infrastruktur für internationale Finanztransaktionen zur Verfügung zu stellen. Im Einzelnen dient die BIZ als Forum für Treffen internationaler Zentralbank-Gremien, bietet den Zentralbanken Anlagemöglichkeiten für ihre Währungsreserven an, betreibt Datenbanken zum internationalen Bankgeschäft, erforscht die Entwicklungen auf den Finanzmärkten und stellt ihre Dienste bei der Durchführung internationaler Kredithilfen zur Verfügung. Die SNB nutzt die Dienstleistungen der BIZ in sämtlichen dieser vier Bereiche. Ihre Beteiligung am Kapital der BIZ ermöglicht ihr eine mitgestaltende Einflussnahme auf die Tätigkeit dieser Institution. Mit der Schaffung einer generellen Rechtsgrundlage für die Beteiligung der SNB am Kapital von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen kann der erwähnte Bundesbeschluss vom 26. Juni 1930 aufgehoben werden (Ziff. 2.8.1.3).

¹⁷⁸ Vgl. 94. Geschäftsbericht SNB 2001, S. 96–97.

2.2.6 Geschäfte für den eigenen Betrieb (Art. 13 E-NBG)

Die Bestimmung bildet die Grundlage für die sogenannten Hilfgeschäfte der SNB zur Wahrnehmung ihres Auftrags (z.B. Erwerb von Liegenschaften für Bankgebäude; Beschaffung von Informatik-Mitteln, Sicherheitseinrichtungen und Mobiliar; usw.) sowie für die Bankgeschäfte zugunsten des eigenen Personals und der Vorsorgeeinrichtungen. Artikel 13 E-NBG ersetzt Artikel 14 Ziffer 6 NBG.

2.3 3. Kapitel: Geld- und währungspolitische Befugnisse

2.3.1 1. Abschnitt: Statistik

2.3.1.1 Erhebung statistischer Daten (Art. 14 E-NBG)

2.3.1.1.1 Zweck (Art. 14 Abs. 1 E-NBG)

Da heute verschiedene Rechtsgrundlagen die Statistiktätigkeit der SNB regeln, fehlt dieser Tätigkeit eine umfassende Zielsetzung. Eine solche soll nun in Artikel 14 Absatz 1 E-NBG verankert werden. Die Erhebung von statistischen Daten durch die Nationalbank soll der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben und der Beobachtung der Entwicklungen auf den Finanzmärkten dienen. Mit der Bezugnahme auf die gesetzlichen Aufgaben wird klargestellt, dass die Statistiktätigkeit der SNB primär die Entscheidungsgrundlagen für die Erfüllung des Auftrags, wie er in Artikel 5 E-NBG umschrieben ist, bereitzustellen hat. Im Vordergrund steht dabei die Geld- und Währungspolitik. Statistikbedürfnisse können sich aber auch aus den Aufgaben der Liquiditätsversorgung, der Bargeldversorgung, der Sicherung des Funktionierens von bargeldlosen Zahlungssystemen sowie des Beitrags zur Stabilität des Finanzsystems ergeben. Die Statistikregelung des Bankengesetzes (Art. 7 Abs. 3 BankG) enthält bereits heute – für die Bankenstatistik – einen Zweckbezug zu den Notenbankaufgaben. Dieser soll nun auf die gesamte Statistiktätigkeit der SNB ausgedehnt werden.

Im Interesse einer umfassenden Finanzmarktstatistik aus einer Hand soll die SNB auch Daten erheben können, welche sie für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht unbedingt benötigt (Ziff. 1.5.2.2.2). Diese Daten müssen «zur Beobachtung der Entwicklungen auf den Finanzmärkten» dienen. Damit wird verdeutlicht, dass die Statistiken nicht nur für den Gebrauch durch die SNB selbst erstellt werden, sondern – wenn sie veröffentlicht werden – die Transparenz der Finanzmärkte erhöhen, indem sie von der Wirtschaft, aber auch von anderen öffentlichen Institutionen, benützt werden können. Die Nationalbank soll demnach bei der Erhebung der Statistiken neben ihren eigenen Aufgaben auch die Bedürfnisse der weiteren Benützer berücksichtigen. Mit einer etwas breiteren Ausrichtung des Statistikauftrags der SNB sind für die Auskunftspflichtigen wesentliche Vorteile verbunden. Es werden Überschneidungen mit Statistiktätigkeiten der Eidg. Bankenkommision oder anderer Institutionen des Bundes vermieden. Die statistischen Auskunftspflichten sind einer einzigen Institution, der SNB gegenüber, zu erfüllen. So dann erhalten die Unternehmen Zugang zu qualitativ hochstehenden Statistiken, welche sie für ihre eigenen Zwecke nutzbringend verwenden können. Grenzen werden der Statistikkompetenz der SNB in Artikel 14 Absatz 1 E-NBG dadurch gesetzt,

dass die eingeholten statistischen Daten für die genannten Zwecke erforderlich sein müssen. Damit erinnert das Gesetz an das Verhältnismässigkeitsprinzip, das in diesem Bereich selbstverständlich zu beachten ist.

2.3.1.1.2 Nationale und internationale Zusammenarbeit bei der Erhebung statistischer Daten (Art. 14 Abs. 2 E-NBG)

Die Erhebung statistischer Daten ist für alle Beteiligten mit einem gewissen Aufwand verbunden. Es gilt daher, Überschneidungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Bereits nach geltendem Recht ist die SNB im Rahmen des Bundesstatistikgesetzes verpflichtet, bei der Konzeption von statistischen Erhebungen mit dem Bundesamt für Statistik zusammenzuarbeiten und ihm die benötigten Daten zur Verfügung zu stellen. Im Bereich der Zahlungsbilanz ist die Zusammenarbeit zwischen SNB und BFS im Bundesstatistikgesetz explizit erwähnt. Ferner besteht bereits heute ein enges Zusammenwirken zwischen SNB und EBK bei der Konzeption jener bankstatistischen Erhebungen, die auch aufsichtsrechtlichen Zwecken dienstbar gemacht werden können.

Mit der zunehmenden internationalen Verflechtung der Finanzmärkte steigt zudem die Bedeutung der internationalen Währungszusammenarbeit. Diese setzt unter anderem voraus, dass die auf nationaler Ebene erstellten Statistiken international zusammengefasst und verglichen werden können. So erlässt beispielsweise der Internationale Währungsfonds verbindliche Statistikstandards.¹⁷⁹ Diese gehören zum Kernbestand der Standards und Codes, deren Einhaltung im Rahmen des «Reports on the Observance of Standards and Codes» überprüft wird (Ziff. 5). Die internationale Kompatibilität ist deshalb bei den Datenerhebungen der SNB unabdingbar.

In Artikel 14 Absatz 2 E-NBG soll die SNB daher ausdrücklich zur statistischen Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Bundes (insbesondere dem BFS und der EBK), den zuständigen Behörden anderer Länder und mit internationalen Organisationen ermächtigt werden. Ein Austausch von vertraulichen Einzeldaten (Ziff. 2.3.1.3) steht in diesem Kontext nicht zur Diskussion.

2.3.1.2 Auskunftspflicht (Art. 15 E-NBG)

2.3.1.2.1 Adressaten statistischer Auskunftspflichten

Statistische Auskunftspflichten gegenüber staatlichen Institutionen beeinträchtigen zwar die Freiheit der Wirtschaft in der Gestaltung ihrer Geschäftstätigkeit nicht. Sie können aber eine gewisse finanzielle Belastung darstellen. Das Legalitätsprinzip erfordert deshalb, dass die Auskunftspflicht im Gesetz in den Grundzügen umschrieben wird. Gleichzeitig soll die SNB in der Lage sein, die Statistiken der Entwicklung der Finanzmärkte und den sich wandelnden Bedürfnissen flexibel anzupassen.

¹⁷⁹ Es handelt sich dabei insbesondere um den «Special Data Dissemination Standard» (SDDS) sowie das «General Data Dissemination System» (GDDS); vgl. <http://dsbb.imf.org/>.

Um diesen sich gegenseitig widersprechenden Anforderungen gerecht zu werden, verfolgt Artikel 15 E-NBG für die Umschreibung der statistischen Auskunftspflichten ein zweistufiges Konzept: Bei den Auskunftspflichtigen werden, entsprechend ihrer Bedeutung für die verschiedenen Statistikbereiche, zwei Kreise unterschieden (Art. 15 Abs. 1 und 2).

2.3.1.2.2 1. Kreis: Banken, Börsen, Effektenhändler und Fondsleitungen (Art. 15 Abs. 1 E-NBG)

Den Kern der Finanzmarktstatistik und damit den ersten Kreis bilden die Banken, Börsen, Effektenhändler und Fondsleitungen inländischer bzw. Vertreter ausländischer Anlagefonds. Damit umfasst der erste Kreis neben den Banken und Anlagefonds, welche bereits heute eine gesetzliche Auskunftspflicht kennen, neu auch Börsen und Effektenhändler. Sowohl die EBK wie auch die SNB erachten es als notwendig, finanzmarktbezogene Daten von Institutionen wie der Schweizer Börse sowie quantitative Informationen über die Aktivitäten der Effektenhändler zu erhalten. Insbesondere werden Angaben über die Ausstattung mit Eigenmitteln für die Beurteilung der Krisenresistenz des Wertpapierhandels benötigt. Im Börsengesetz fehlt eine Rechtsgrundlage zur Einführung einer statistischen Erhebung durch die SNB. Diese Lücke wird nun mit Artikel 15 Absatz 1 E-NBG geschlossen.

Die Unterstellung von Banken, Börsen, Effektenhändlern und Fondsleitungen unter das entsprechende Aufsichtsgesetz bzw. unter die Aufsicht der Eidg. Bankenkommission führt automatisch zur Auskunftspflicht gegenüber der SNB. Inhaltlich ist die Auskunftspflicht im Rahmen von Artikel 14 Absatz 1 E-NBG umfassend.

2.3.1.2.3 2. Kreis: Weitere Akteure auf den Finanzmärkten (Art. 15 Abs. 2 E-NBG)

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der monetären zu einer eigentlichen Finanzmarktstatistik (Ziff. 1.5.2.2.2) sind für die Führung der Geld- und Währungspolitik ausreichende Informationen über *alle wichtigen Akteure* auf dem Finanzplatz Schweiz unerlässlich. Die SNB sollte deshalb ermächtigt werden, soweit erforderlich neben den heute rechtlich zur Auskunft verpflichteten Institutionen (Banken, Anlagefonds, Effektenhändler) bei Versicherungen, Pensionskassen Anlagegesellschaften, Anbietern von Zahlungsdienstleistungen, usw. Erhebungen über deren Geschäftsaktivitäten, insbesondere über deren Bilanzen und Erfolgsrechnungen, durchführen zu können. Dabei gilt die klare Einschränkung, dass die Erhebungen mit dem gesetzlichen Auftrag der SNB im Einklang stehen müssen. Artikel 15 Absatz 2 hält deshalb ausdrücklich fest, dass sich die Erhebungen auf die Analyse der Entwicklung auf den Finanzmärkten, den Überblick über den Zahlungsverkehr, die Erstellung der Zahlungsbilanz oder auf die Statistik über das Auslandvermögen beziehen müssen.

Indem in Artikel 15 Absatz 2 beim Zweck der Erhebungen ausdrücklich auch die Erstellung der Zahlungsbilanz und die Statistik über die Auslandvermögen genannt werden, erhält diese Statistiktaetigkeit der SNB inskünftig eine Rechtsgrundlage im neuen Nationalbankgesetz. Die Zahlungsbilanzstatistik, die seit einiger Zeit von der

SNB in eigener Verantwortung erstellt und veröffentlicht wird, ging in den achtziger Jahren aus der Schätzung der Ertragsbilanz hervor. Diese war in der Vergangenheit immer durch die SNB erstellt worden, weil nur sie über Informationen über die Kapitalerträge aus dem Ausland verfügt. Die Zahlungsbilanz wird in allen europäischen Staaten, mit Ausnahme Grossbritanniens und Irlands, von der Zentralbank erstellt. So trägt die Europäische Zentralbank die Verantwortung für die Zahlungsbilanz des Euro-Gebiets. Die grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen gewannen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung und üben auch eine immer stärkere Wirkung auf die Wechselkurse aus. Deshalb wird der bestehende Auftrag an die SNB zur Erstellung der Zahlungsbilanz in Artikel 15 Absatz 2 sichtbar gemacht.

Der zweite Kreis an auskunftspflichtigen natürlichen oder juristischen Personen wird im Gesetz beispielhaft, aber nicht abschliessend aufgezählt. Im Folgenden wird kurz begründet, weshalb die im zweiten Kreis aufgezählten Institutionen neu in die Auskunftspflicht einbezogen werden sollten:

Versicherungen

Das Bundesamt für Privatversicherungen veröffentlicht Daten über die Versicherer. Aus diesen gehen das Prämienvolumen, die Schadenssumme und das Anlagekapital, nicht aber das Anlageverhalten hervor. Da die Versicherungen erhebliche Vermögenswerte verwalten, welche die Entwicklungen auf den Finanzmärkten und das Wachstum der Geldaggregate beeinflussen können, hat die SNB ein Interesse an aktuellen Daten über das Anlageverhalten von Versicherungen, insbesondere von Lebens- und Rückversicherern.

Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen)

Gleich wie die Versicherer verwalten die Pensionskassen erhebliche Vermögenswerte. Es gibt in der Schweiz eine grosse Anzahl von Kassen, darunter auch kleine, welche die Entwicklung auf den Finanzmärkten und der Geldaggregate kaum beeinflussen. Bei den grösseren Vorsorgeeinrichtungen sind solche Effekte aber nicht auszuschliessen. Daher sollten sie in das statistische Informationssystem der SNB einbezogen werden.

Anlage- und Holdinggesellschaften

Für die Zahlungsbilanzstatistik und die Statistik über das Auslandvermögen sollten grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen sowie öffentliche Körperschaften mit Domizil in der Schweiz, die über finanzielle Guthaben oder Verpflichtungen sowie Direktinvestitionen im Ausland verfügen oder grenzüberschreitende Handels-, Dienstleistungs- oder Finanzgeschäfte tätigen, in die Erhebung einbezogen werden. Aufgrund des administrativen Aufwandes bei den Auskunftspflichtigen führt die SNB Erhebungen nur bei jenen natürlichen und juristischen Personen sowie öffentlich-rechtlichen Körperschaften durch, deren Transaktionen oder Vermögen einen im Voraus festgelegten Mindestumfang übersteigen. Dieser ist in der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1) umschrieben und beträgt bei der Kapitalverkehrsbilanz 1 Million Franken pro Quartal, bei der Statistik des Auslandvermögens einen Bestand von 10 Millionen Franken. Zur Zeit werden etwa 1500 überwiegend juristische Personen in die Erhebungen einbezogen. Mit der Nennung von Anlage- und Holdinggesellschaften im Gesetzestext wird beispielhaft auf diese besonderen

Bedürfnisse für die Erstellung der Zahlungsbilanz- und Auslandsvermögensstatistik hingewiesen.

Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

Aus geldpolitischen Überlegungen (Einfluss auf den Bargeldumlauf, Definition der Geldaggregate und Systemschutz) ist die SNB daran interessiert, Angaben über die Benutzung (Verbreitung) bargeldloser Zahlungsmittel und über Umsätze, die mit Debit- und Kreditkarten und anderen Bargeldsubstituten erzielt werden, zu erhalten. Die SNB benötigt ebenfalls finanzmarktbezogene Daten von Institutionen wie der SIS SegaInterSettle AG, Continuous Linked Settlement (CLS) und Europay. Bei gewöhnlichen Systembetreibern – mit Ausnahme von Zahlungssystemen mit hohem Betragsvolumen und Effektenabwicklungssystemen (Ziff. 2.3.3) – sollten vierteljährliche Erhebungen ausreichen.

Die Post

Von der Unternehmung «Die Post» erhält die SNB derzeit auf freiwilliger Basis die für die Berechnung der Geldaggregate benötigten Informationen. Diese Daten werden wie jene der Banken behandelt und nur aggregiert veröffentlicht. Aufgrund ihrer zentralen Rolle im Zahlungsverkehr sollte für die Post jedoch eine gesetzliche Auskunftspflicht eingeführt werden.

2.3.1.2.4 Inhalt und Häufigkeit der Erhebungen (Art. 15 Abs. 3 E-NBG)

Die Nationalbank soll die Modalitäten der Erhebungen selbst festlegen können. Dazu gehört die genaue Umschreibung des Inhalts der Meldungen wie auch der Meldehäufigkeit. Heute erhebt die SNB ihre Statistiken auf dreijährlicher, jährlicher, halbjährlicher, quartalsweiser oder monatlicher Basis. Nicht auszuschliessen sind für die Zukunft in Ausnahmefällen auch tägliche Meldungen. Durch die gewählte offene Umschreibung im Gesetz erhält die SNB die Kompetenz, auf den definierten Sachgebieten sowohl Voll- als auch Teilerhebungen durchführen zu können. Um den Erfassungsaufwand minimal zu halten, werden Vollerhebungen schon heute praktisch ausschliesslich im Rahmen der Jahresendstatistik durchgeführt.

Bei der Festlegung der Meldeverfahren soll die Nationalbank dem technischen Wandel folgen und die geeigneten Formen für die Datenübermittlung, d.h. in Zukunft vermehrt elektronische Formen, festlegen können. Das bisherige Meldeverfahren unter Verwendung von papierernen Formularen ist teuer, fehleranfällig und technisch überholt. Im Gegensatz zur heutigen Rechtslage sollte die SNB die Übermittlung der Daten in elektronischer Form und allenfalls auch in einheitlichen Formaten (Edifact) anordnen können.

Zudem soll die SNB – wie bereits bisher im Bereich der Anlagefondsstatistik – geeignete Dritte für die Erhebungen beiziehen können (beschränktes Outsourcing). Das Verhältnismässigkeitsprinzip soll dabei jeweils wegleitend sein. Auskünfte, welche punkto Inhalt, Häufigkeit oder Verfahren eine erhebliche Belastung für die Unternehmen mit sich bringen, muss die SNB mit ihrer hohen Bedeutung rechtfertigen können. In diesem Zusammenhang ist auf die Bankenstatistische Kommission hinzuweisen, welche aus Vertreterinnen und Vertretern sämtlicher Bankengruppen,

des Sekretariats der Eidgenössischen Bankenkommision sowie der Bankiervereinigung besteht und sich als Forum für die Diskussion erhebungstechnischer Fragen und die Weiterentwicklung statistischer Konzepte etabliert hat. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen SNB und Auskunftspflichtigen hat sich bewährt. Der fachliche Meinungsaustausch trägt wesentlich dazu bei, dass die Datenerhebungen der SNB effizient durchgeführt werden können und die Statistiken aussagekräftig bleiben. Zudem bietet er der SNB einen vertieften Einblick in das Bankgeschäft und in den bankbetrieblichen Aufwand für die Statistiktätigkeit. Diese bewährte Zusammenarbeit wird auch in Zukunft einen wichtigen Stellenwert haben.

Die SNB soll die Modalitäten der Erhebungen in Form einer Verordnung festlegen können (Art. 15 Abs. 3 E-NBG). Eine gesetzliche Ermächtigung der SNB zum Erlass einer Ausführungsverordnung ist nicht nur zulässig (Art. 164 Abs. 2 BV), sondern im Hinblick auf die Verfassungsnorm von Artikel 99 Absatz 2 BV, wonach die SNB die Geld- und Währungspolitik «als unabhängige Zentralbank» zu führen hat, sachlich geboten. Auf eine Genehmigung der SNB-Verordnung durch den Bundesrat ist zu verzichten; sie wäre nur sinnvoll, wenn damit eine Einflussnahme auf den Inhalt verbunden werden könnte. Dies jedoch stünde in offenkundigem Widerspruch zu Artikel 6 E-NBG (Weisungsfreiheit der SNB). Die Übertragung der Rechtssetzungsbefugnis direkt an die SNB respektiert die funktionelle Unabhängigkeit der SNB (Ziff. 2.1.6).

2.3.1.3 Vertraulichkeit (Art. 16 E-NBG)

2.3.1.3.1 Geheimhaltung (Art. 16 Abs. 1 E-NBG)

Der Schutz der Personendaten sowie die Verpflichtung, die erhobenen Daten vertraulich zu behandeln, gehören heute zum Standard jeglicher statistischer Umfragen. Artikel 16 Absatz 1 E-NBG hält fest, dass die SNB über erhobene Daten der Auskunftspflichtigen das Geheimnis zu bewahren hat. Nicht von der Geheimhaltungspflicht erfasst werden die von den Auskunftspflichtigen selbst publizierten Daten. Mit Artikel 16 Absatz 1 übernimmt das neue NBG die Geheimhaltungsverpflichtung, wie sie für den Bereich der Bankenstatistik heute in Artikel 9 Absatz 1 BankG enthalten ist, und dehnt sie auf die gesamte Statistiktätigkeit der SNB aus.

Die Bestimmung hat eine zweifache Bedeutung. Zunächst erfasst sie Informationen, welche der SNB im Rahmen der Anwendung ihrer geld- und währungspolitischen Befugnisse zukommen. Diese unterstehen dem Amtsgeheimnis. Insofern unterstreicht und konkretisiert Artikel 16 Absatz 1 E-NBG die allgemeine Pflicht von Mitgliedern der Bankorgane und Angestellten der SNB zur Geheimhaltung (Art. 49 E-NBG, Ziff. 2.5.6.1), ohne für den Bereich der Statistik eine abweichende Regelung aufzustellen. Die Verpflichtungen gemäss Artikel 49 Absätze 1 und 2 E-NBG sowie die Rechtsfolgen gemäss Artikel 49 Absatz 3 E-NBG gelten auch hier.

Der Grundsatz von Artikel 16 Absatz 1 E-NBG ist indessen auch von der SNB als Institution zu beachten. Sie darf die erhobenen Daten im Rahmen ihres Statistikauftrags ausschliesslich in zusammengefasster Form veröffentlichen und nur aufgrund der Vorschriften von Artikel 16 Absätze 3–5 E-NBG an andere Stellen weitergeben.

2.3.1.3.2

Veröffentlichung von Statistiken (Art. 16 Abs. 2 E-NBG)

Artikel 16 Absatz 2 E-NBG begründet die Pflicht der SNB, die erhobenen Daten in Form von Statistiken zu veröffentlichen. Daraus wird zunächst ersichtlich, dass die SNB ihre statistischen Daten nicht bloss im Hinblick auf die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erheben soll. Sie muss gleichzeitig darauf achten, dass die Daten geeignet sind, in Form von Statistiken veröffentlicht zu werden. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Daten sind somit auch die Bedürfnisse der externen Benutzerinnen und Benutzer der Statistiken zu berücksichtigen.

Aufgrund ihrer Geheimhaltungsverpflichtung hat die SNB dafür zu sorgen, dass im Zuge der Veröffentlichung von Statistiken keine Einzeldaten von Auskunftspflichtigen publik gemacht werden. Es dürfen auch keine Rückschlüsse auf Einzeldaten möglich sein, es sei denn, diese Informationen seien ohnehin öffentlich zugänglich, z.B. aufgrund einer gesetzlichen Publikationspflicht der betroffenen Person. Die SNB handhabt diese Verpflichtung in der Regel so, dass sie Daten von mindestens drei Auskunftspflichtigen zusammenfasst. Damit wird nicht nur sichergestellt, dass externe Benutzerinnen oder Benutzer der Statistik keinen Zugang zu Einzeldaten erhalten. Es wird auch vermieden, dass ein Auskunftspflichtiger auf vertrauliche Geschäftsdaten eines zweiten Auskunftspflichtigen (z.B. eines Konkurrenten) schliessen kann. Allerdings muss die SNB auch darauf achten, dass die statistische Zusammenfassung von Daten wirtschaftlich sinnvoll ist, d.h. die Aussagekraft der Statistik gewahrt bleibt. Beispielsweise bildet die SNB in der Bankenstatistik die einzelnen Bankengruppen nach Massgabe ihrer Spezialisierung (z.B. Vermögensverwaltungsbanken) oder aufgrund institutioneller Gegebenheiten (z.B. Kantonalbanken oder ausländisch beherrschte Banken). Um den Ansprüchen der Geheimhaltung zu genügen und gleichzeitig die Aussagekraft der veröffentlichten Daten zu bewahren, wird die Art und Weise der Zusammenfassung der Daten für die Publikation fallweise im Einverständnis mit den betroffenen Banken geregelt.

2.3.1.3.3

Datenweitergabe in aggregierter Form (Art. 16 Abs. 3 E-NBG)

Während Artikel 14 Absatz 2 E-NBG die nationale und internationale Statistikzusammenarbeit der SNB im Grundsatz und vor allem mit Bezug auf die Umschreibung statistischer Inhalte und Techniken festhält, regelt Artikel 16 Absatz 3 E-NBG die Frage der Vertraulichkeit bei dieser Zusammenarbeit. Die SNB wird ermächtigt, die erhobenen Daten in aggregierter Form an die in Artikel 14 Absatz 2 E-NBG genannten Behörden und Organisationen weiterzuleiten. Die Aggregation muss nicht zwingend mit jener übereinstimmen, welche für die Veröffentlichung der Statistiken durch die SNB vorgenommen wird (Art. 16 Abs. 2 E-NBG). Sie kann in anderer Art, nach den Vorgaben der Empfänger, erfolgen. Aus Artikel 16 Absatz 3 E-NBG ergibt sich jedoch klar, dass das Statistikgeheimnis auch gegenüber den in- und ausländischen Behörden und Organisationen zu wahren ist, mit denen die SNB eine Statistikzusammenarbeit pflegt.

2.3.1.3.4 Austausch von Meldungen mit Aufsichtsbehörden (Art. 16 Abs. 4 E-NBG)

Wie im vorangehenden Abschnitt erwähnt, gilt das Amtsgeheimnis der SNB gemäss Artikel 16 Absatz 1 E-NBG auch gegenüber anderen Behörden. Indessen erheben Aufsichtsbehörden wie die Eidg. Bankenkommision zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den ihnen unterstellten Unternehmen ebenfalls Daten. Dies führt im Falle der Banken zu Duplizitäten, welche die Auskunftspflichtigen unnötig belasten. Ausserdem verfügt die SNB über eine ausgebaute Datenbankinfrastruktur, welche eine vielfältige Bearbeitung und Analyse der Daten ermöglicht.¹⁸⁰ Es liegt daher nahe, diese Infrastruktur auch für die Bedürfnisse der Aufsichtsbehörden zu nutzen. Aufgrund ihrer Aufgaben sind die Aufsichtsbehörden an den Geschäftsdaten der einzelnen Auskunftspflichtigen interessiert. Daher ist ihnen nicht nur der Zugang zu aggregierten Daten, sondern auch zu den Einzeldaten zu gewähren. Diese Überlegungen haben dazu geführt, dass per 1. Dezember 1998 mit Artikel 54 BankV (SR 952.02) eine Grundlage für den Austausch zwischen der SNB und der EBK geschaffen wurde. Die Verordnungsbestimmung soll im neuen Nationalbankgesetz ihre explizite gesetzliche Grundlage erhalten.

Für den Austausch von Daten, die bei Versicherungen erhoben werden, zwischen der SNB und dem Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV) fehlt es derzeit an einer dem Artikel 54 BankV entsprechenden Rechtsgrundlage. Mit dem geplanten Einbezug der Versicherungen in die Statistiktätigkeit der SNB ergibt sich jedoch die Notwendigkeit, dass die SNB die erhobenen Daten mit dem BPV als der zuständigen Aufsichtsbehörde austauschen kann.

Das neue NBG soll deshalb eine einwandfreie Grundlage für den Datenaustausch der SNB mit beiden in Frage kommenden Aufsichtsbehörden des Bundes, der Eidgenössischen Bankenkommision und dem Bundesamt für Privatversicherungen, schaffen (Art. 16 Abs. 4 E-NBG). Selbstverständlich kann sich der Austausch lediglich auf die Daten jener Auskunftspflichtigen beziehen, welche der Aufsicht der empfangenden Behörde unterstehen und somit dieser gegenüber ohnehin zur Auskunft verpflichtet sind. Artikel 16 Absatz 4 E-NBG bildet die Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 19 Datenschutzgesetz (SR 235.1) für den Austausch von Daten zwischen der SNB und den beiden Aufsichtsbehörden.

2.3.1.3.5 Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes (Art. 16 Abs. 5 E-NBG)

Für sonstige Fragen betreffend die Erhebung, die Bearbeitung und den Austausch von Daten wird in Artikel 16 Absatz 5 E-NBG ausdrücklich auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz verwiesen (SR 235.1).

¹⁸⁰ Vgl. dazu SNB, 90. Geschäftsbericht 1997, S. 48 f.; SNB, 91. Geschäftsbericht 1998, S. 57; Bodmer/Kleiner/Lutz, *Kommentar zum schweizerischen Bankengesetz*, Art. 23 N. 6.

2.3.2

2. Abschnitt: Mindestreserven

2.3.2.1

Zweck und Geltungsbereich (Art. 17 E-NBG)

2.3.2.1.1

Zweck (Art. 17 Abs. 1 E-NBG)

Die vorgeschlagene Mindestreserveregelung hat zum Ziel, das reibungslose Funktionieren des Geldmarktes zu erleichtern. In der Praxis halten die Geschäftsbanken Kassenliquidität – oft mehr als gesetzlich vorgeschrieben –, um den Zahlungsverkehr abwickeln zu können und im Geldschöpfungsprozess eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Zentralbank zu bewahren. Wenn das gesetzliche Liquiditätsanforderung höher ist als es für das Funktionieren des Zahlungsverkehrs technisch notwendig wäre, führt dies zu einer Verminderung der Schwankungen der Giroguthaben der Banken und der Zinsen am Geldmarkt (Ziff. 1.5.3.4). Darin liegt die geldpolitische Bedeutung einer solchen Art Mindestreserve. Sie wird mit der Zweckbestimmung in Artikel 17 Absatz 1 E-NBG sichtbar gemacht. Gleichzeitig macht die Zweckbestimmung deutlich, dass die Mindestreserveregelung nicht für eine aktive Steuerung der Bankenliquidität herangezogen werden soll (Ziff. 1.5.3.3).

2.3.2.1.2

Geltungsbereich (Art. 17 Abs. 1 und 2 E-NBG)

Artikel 17 Absatz 1 legt zusätzlich zum Zweck fest, dass nur Banken der Mindestreserverpflicht unterstehen sollen. Als Bank gilt, wer aufgrund des Bankengesetzes von der Eidgenössischen Bankkommission eine Bewilligung als Bank erhalten hat. Dazu gehören auch die Kantonalbanken und die Privatbankiers, welche im Bankengesetz eine gewisse Sonderbehandlung erfahren, sowie die Zweigniederlassungen ausländischer Banken, selbst wenn diese aufgrund von Artikel 2 Absatz 3 Bankengesetz und eines Staatsvertrags ihre Tätigkeit ohne Bewilligung der EBK aufnehmen konnten. Mit der expliziten Nennung der Banken wird die Mindestreserveregelung im NBG begrenzt auf jene Institute, welche die Fähigkeit zur Geldschöpfung haben. Andere Inhaber von Girokonten bei der Nationalbank sollen dem Regime vorläufig nicht unterstehen.

Aus heutiger Sicht reicht es aus, die Banken der Mindestreserveregelung zu unterstellen. Künftige Entwicklungen im Bereich des bargeldlosen Zahlungsverkehrs könnten jedoch eine Ausweitung des Kreises der mindestreserverpflichtigen Institute notwendig machen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn im Zusammenhang mit der Herausgabe von elektronischem Geld neben den Banken auch andere Finanzinstitute zu Emittenten von Zahlungsmitteln würden und dadurch die Nachfrage nach Notenbankgeld unter das für die Umsetzung der Geldpolitik notwendige Niveau zurückginge. Dadurch würde die geldpolitische Zielsetzung der Mindestreservervorschriften, eine minimale, stetige Nachfrage nach Notenbankgeld zu schaffen, gefährdet und die Umsetzung der Geldpolitik erheblich beeinträchtigt. Für den Fall einer solchen Entwicklung sieht Artikel 17 Absatz 2 E-NBG vor, dass die SNB mittels Verordnung zusätzlich zu den Banken auch Emittenten von elektronischem Geld sowie weitere Emittenten von Zahlungsmitteln der Mindestreserverpflicht unterstellen kann.

Die Delegation der Verordnungskompetenz zur Ausweitung des Kreises der mindestreservspflichtigen Institute an die SNB erscheint zweckmässig, weil die Mindestreservvorschriften einen geldpolitischen Zweck erfüllen und deren Ausgestaltung deshalb in der Verantwortung der Nationalbank liegen sollte. Zudem wird im neuen NBG die Regelungskompetenz in Fragen technischen Charakters direkt an die Nationalbank delegiert, um dieser ein flexibles Handeln zu ermöglichen. Schliesslich weist die vorgeschlagene Delegationsnorm von Artikel 17 Absatz 2 E-NBG den nötigen Bestimmtheitsgrad auf: Sowohl der Begriff «elektronisches Geld» als auch der Begriff «Zahlungsmittel» sind heute hinreichend präzise definiert.¹⁸¹ Mit dem Erfordernis, dass die Umsetzung der Geldpolitik durch die Verbreitung privat emittierter Zahlungsmittel «erheblich» gefährdet sein muss, ist eine hohe Schwelle zu überwinden, bevor die SNB die Mindestreservepflicht auf weitere Normadressaten ausdehnen kann. Im Übrigen setzte bereits die Handhabung des früheren Mindestreservesystems (Art. 16a ff. NBG) bestimmte Rechtssetzungsbefugnisse der SNB voraus. Verglichen etwa mit der früheren Kompetenz, Fremdwährungsforderungen von der Berechnung der Mindestreserven auszunehmen (Art. 16d Abs. 1 NBG), erscheint die Kompetenz der SNB, den Kreis der mindestreservpflichtigen Institute auf weitere Emittenten von Zahlungsmitteln auszuweiten (Art. 17 Abs. 2 E-NBG), nicht als neu.

2.3.2.2 Ausgestaltung (Art. 18 E-NBG)

2.3.2.2.1 Komponenten der Mindestreserven (Art. 18 Abs. 1 E-NBG)

In Artikel 18 Absätze 1 und 2 werden die Grundzüge der Mindestreservepflicht festgelegt: Dazu gehören zunächst die Kompetenz der SNB, den Mindestreservesatz festzulegen, sowie die Umschreibung der Mindestreserven (Art. 18 Abs. 1 E-NBG).

Aus der Formulierung «Die Nationalbank legt den Satz für die Mindestreserven fest» im ersten Satz von Artikel 18 Absatz 1 E-NBG geht zunächst hervor, dass die Mindestreservepflicht gleich wie bisher die Vorschriften zur Kassenliquidität als dauerhaftes Instrument konzipiert ist. Sie soll eine stabile Nachfrage nach Notenbankgeld sicherstellen und Zinssatzschwankungen vermindern. Dies bedeutet, dass es grundsätzlich nicht im Ermessen der SNB liegt, auf das Instrument zu verzichten. Allerdings hat die Nationalbank im Rahmen ihrer Kompetenz, den Mindestreservesatz festzulegen, auch die Möglichkeit, den Satz auf Null zu setzen, wenn sich eine genügende Stabilität der Geldnachfrage aufgrund anderer Faktoren einstellen sollte.

Die Mindestreserven müssen im Durchschnitt einer Zeitperiode gehalten werden. Dies entspricht der heutigen Regelung der Kassenliquidität in Artikel 19 BankV. Bei den Mindestreserven handelt es sich somit nicht um Guthaben der Banken, die bei der SNB blockiert sind; sie sind vielmehr unter dem Vorbehalt, dass sie im Durchschnitt einer Zeitperiode den vorgeschriebenen Umfang erreichen, frei verfügbar. Die Einzelheiten der Durchschnittsberechnung wie auch die Länge der massgebenden Zeitperiode soll die SNB in einer Verordnung festlegen können. Die heute unter den Kassenliquiditätsvorschriften praktizierte Regelung, welche bei den Kompo-

¹⁸¹ Vgl. dazu Europäische Zentralbank, Bericht über elektronisches Geld, Frankfurt 1988, S. 8; «Botschaft WZG» (Anm. 9), BBl 1999 7271 f.

nenten der Liquidität auf Tageswerte abstellt und die Zeitperiode für die Durchschnittsberechnung auf einen Monat (vom 20. eines Monats bis zum 19. des Folgemonats) festlegt, dürfte dabei als Vorbild dienen.

Im zweiten Satz von Artikel 18 Absatz 1 E-NBG werden die einzelnen *Komponenten der Mindestreserven* definiert. Mindestreserven sind die liquiden Mittel der Banken. Aufgrund des Bezugs der Mindestreservepflicht zur Geldpolitik der Nationalbank sind die Mindestreserven in Schweizerfranken zu halten. Die von den Banken gehaltenen Münzen, Banknoten und Giroguthaben bei der Nationalbank sollen als Mindestreserven anerkannt werden. Damit wird die Regelung, wie sie sich bei der Vorschrift über die Kassenliquidität grundsätzlich bewährt hat, weitergeführt.

Mit dem Einbezug der *Bargeldbestände* wird vermieden, dass die Banken aufgrund der Mindestreservevorschrift zu Bargeldtransaktionen mit der SNB schreiten, welche sie sonst nicht getätigt hätten. Das Risiko von Störungen in der Bargeldversorgung und damit von Behinderungen im Zahlungsverkehr wird damit kleiner. Eine weitere wichtige Komponente der Mindestreserve bilden die *Giroguthaben* der Banken bei der SNB. Sie sind unerlässlich zur Abwicklung des Interbank-Zahlungsverkehrs (Ziff. 2.1.5.3.3).

Nicht einbezogen werden sollen dagegen die Guthaben der Banken bei der Post. Der *Ausschluss der Postkontoguthaben* von den anrechenbaren Mindestreserven drängt sich auf, weil die gesetzliche Mindestliquidität zum erklärten Ziel hat, eine stetige Nachfrage nach Notenbankgeld sicherzustellen und die Postkontoguthaben weder gesetzliches Zahlungsmittel noch Teil der Notenbankgeldmenge sind. Die insbesondere von der Post geäusserten Befürchtungen, dass der Ausschluss von Postkontoguthaben zu einer Verteuerung des Zahlungsverkehrs für die Banken führen dürfte, sind zu relativieren: Zwar sind die Banken faktisch genötigt, für Zahlungszwecke einen gewissen Bestand an Postkontoguthaben zu halten. Werden diese nun von den Mindestreserven ausgeschlossen, müssten die Banken grundsätzlich weitere, an die Mindestreservepflicht anrechenbare Aktiven halten. Weil aber das Gesetz neu (Art. 18, Abs. 2, letzter Satz, Ziff. 2.3.2.2.2) gewisse Erleichterungen bei der Mindestreservepflicht zulässt, wird sich das Verhältnis von effektiv gehaltener zu gesetzlich vorgeschriebener Liquidität der Banken insgesamt durch die Systemänderung nicht verändern. Die Banken sind also nicht gezwungen, zusätzlich zu den für den Massenzahlungsverkehr benötigten, aber nicht mehr der Mindestreservepflicht anrechenbaren Postkontoguthaben weitere Mindestreserven zu halten, um den gleichen Liquiditätsgrad beizubehalten. Eine Verteuerung des Zahlungsverkehrs für die Banken ist demnach nicht zu befürchten. Hingegen ist es denkbar, dass die Banken heute Postkontoguthaben als Mindestreserve halten, welche sie nicht direkt für den Massenzahlungsverkehr benötigen. Solche Postkontoguthaben würden wohl künftig in Giroguthaben bei der SNB verschoben, was zu einem gewissen Rückgang der Nachfrage nach Postkontoguthaben führen könnte. Solange es jedoch für Massenzahlungen in der Schweiz keine echte Alternative zum Zahlungssystem der Postfinance gibt, dürfte sich dieser Rückgang der Nachfrage nach Postkontoguthaben in Grenzen halten.

Im Gegensatz zum Mindestreservesystem des ESZB sieht Artikel 18 E-NBG *keine Verzinsung* der Mindestreserven vor. Dies kann damit begründet werden, dass im vorgeschlagenen System auch die von den Banken gehaltenen Münzen und Banknoten als Mindestreserven angerechnet werden können. Eine Verzinsung von Bargeldbeständen der Banken durch die SNB würde gegenüber der übrigen Wirtschaft

eine Ungleichbehandlung darstellen. Wie die übrige Wirtschaft dürften die Banken ihre Bargeldbestände für Transaktionszwecke halten und nicht bloss, um die Mindestreservenvorschrift zu erfüllen. Hingegen ist es je nach Ausgestaltung der Vorschrift und des Interbank-Zahlungssystems denkbar, dass die Banken höhere Giro Guthaben halten müssen, als dies für das Funktionieren des Zahlungssystems notwendig wäre. Sollte dies zu einem Konkurrenznachteil gegenüber ausländischen Bankensystemen führen, könnte die SNB erwägen, die Giro Guthaben zu verzinsen; Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a E-NBG eröffnet der SNB diese Möglichkeit explizit (Ziff. 2.2.2.2). Die Vor- und Nachteile einer Verzinsung müssten jedoch sorgfältig abgewogen werden.

2.3.2.2.2 Mindestreservspflichtige Verbindlichkeiten und Höchstsatz (Art. 18 Abs. 2 E-NBG)

Während Artikel 18 Absatz 1 E-NBG mit den einzelnen Komponenten der Mindestreserven den Zähler für die Berechnung der Mindestreservspflicht definiert, umschreibt Artikel 18 Absatz 2 mit den mindestreservpflichtigen Verbindlichkeiten der Banken den Nenner für diese Gleichung. Zudem wird der gesetzliche Höchstsatz für die Mindestreservpflicht festgelegt.

Der von der Nationalbank festgelegte *Mindestreservesatz* darf 4 Prozent nicht überschreiten (Art. 18 Abs. 2, 1. Satz). Dies entspricht der heutigen Obergrenze für die Kassenliquiditätsvorschrift (Art. 19 Abs. 2 BankV). Grundsätzlich soll der Mindestreservesatz relativ tief sein, da gleichzeitig die gewählte Berechnungsbasis für die Mindestreserven relativ breit sein muss, um die gewünschte Kontinuität in der Liquiditätsnachfrage sicherzustellen. Zudem vermindert ein tiefer Mindestreservesatz die Gefahr, dass die Banken zu Umgehungsgeschäften Zuflucht nehmen. Gegenwärtig liegt der Mindestreservesatz bei 2,5 Prozent.

Bezugsgrösse für die Berechnung der Mindestreservpflicht sind die kurzfristigen, auf Schweizerfranken lautenden *Verbindlichkeiten* der Banken. Damit wird auf jene Grösse abgestellt, die natürlicherweise den Liquiditätsbedarf einer Bank bestimmt. Sie bildet auch heute schon die Berechnungsbasis für die Liquiditätsvorschriften der Banken (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BankG).

Im Unterschied zum EU-Recht¹⁸², welches Verbindlichkeiten ohne Rücksicht auf die Schuldwährung in die Berechnung der Mindestreserven einbezieht, sollen in der Schweiz *nur auf Schweizerfranken lautende Verbindlichkeiten* der Mindestreservpflicht unterliegen (Art. 18 Abs. 2, 1. Satz, E-NBG). Bereits heute bilden ausschliesslich auf Schweizerfranken lautende Verbindlichkeiten die Berechnungsbasis für die Kassenliquidität der Banken (Art. 19 Abs. 1 BankV). Ein Einbezug von Fremdwährungsverbindlichkeiten ist aus geldpolitischer Sicht für das Sicherstellen des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme im Fall der Schweizer Banken nicht angezeigt, da diese die grosse Mehrheit ihrer Transaktionen in Schweizerfranken abwickeln. Weil das Mindestreserveverfordernis mit den Fluktuationen der Wechselkurse schwanken würde, könnte der Hauptzweck des Instruments, die Ver-

¹⁸² Verordnung (EG) Nr. 2531/98 des Rates über die Auferlegung einer Mindestreservpflicht durch die Europäische Zentralbank, ABl L 318 vom 27. November 1998, S. 1.

stetigung der Geldnachfrage, bei einem Einbezug sogar gefährdet werden. Mit dem Begriff «auf Schweizerfranken lautende Verbindlichkeiten» wird gleichzeitig klar gestellt, dass nur monetäre – d.h. keine auf Effekten, Edelmetalle oder Waren lautende – Verbindlichkeiten der Banken mindestreservepflichtig sind.

Mindestreservepflichtig sind «*kurzfristige Verbindlichkeiten*». Dazu gehören Verbindlichkeiten auf Sicht oder mit einer *Restlaufzeit* von drei Monaten (Art. 18 Abs. 2, 2. Satz E-NBG). Damit wird auch hier die geltende Regelung für die Kassenliquidität übernommen (Art. 19 Abs. 1 BankV). Weil mit den Mindestreservvorschriften das Liquiditätsverhalten der Banken beeinflusst werden soll, muss sich die Höchstlaufzeit an den tatsächlich erwarteten Zahlungsströmen und damit an der Restlaufzeit und nicht an der Ursprungslaufzeit von Verbindlichkeiten orientieren. Auch ist ein Abstellen auf die Restlaufzeit besser geeignet, um Arbitrage der Banken zum Verschieben von Fristigkeiten und damit zur Umgehung der Mindestreservvorschriften zu vermeiden.

Ebenfalls zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten zählen *Verbindlichkeiten gegenüber Kunden in Spar- oder Anlageform* (ohne gebundene Vorsorgegelder, Art. 18 Abs. 2, 2. Satz, E-NBG). Verpflichtungen der Banken in Spar- oder Anlageform müssen im NBG explizit als Bestandteil der Berechnungsbasis erwähnt werden, weil diese Depositen häufig mit einer beschränkten Rückzugsmöglichkeit (Kündigungsklausel) versehen sind. Ohne separate Erwähnung wäre unklar, ob diese Verpflichtungen der Banken vom Begriff «Verbindlichkeiten auf Sicht oder mit einer Restlaufzeit von höchstens drei Monaten» erfasst werden.

Ein *Vorbehalt* auf Gesetzesstufe soll der SNB erlauben, unter bestimmten Voraussetzungen mittels Verordnung einzelne Kategorien von Verbindlichkeiten ganz oder teilweise von der Mindestreservepflicht zu befreien (Art. 18 Abs. 2, 3. Satz, E-NBG). Dadurch erhält die Nationalbank die Möglichkeit, die Mindestreserveverfordernisse flexibel an die Entwicklung der Märkte und Finanzprodukte anzupassen und so eine ausgewogene Geldnachfrage durch die Banken aufrechtzuerhalten. Mit der Einschränkung «soweit es der Gesetzeszweck zulässt» wird sichergestellt, dass sich der Ausnahmeverbehalt auf den geldpolitischen Zweck der Mindestreserven beziehen muss. Aus heutiger Sicht drängen sich zwei Ausnahmeregelungen auf:

Zunächst sollen die *Einlagen auf Spar-, Depositen- und Einlageheften und -konten* nur zu 20 Prozent in die Berechnungsgrundlage einbezogen werden. Dies entspricht der geltenden Regelung bei den Liquiditätsvorschriften (Art. 19 Abs. 1 BankV) und basiert auf der Überlegung, dass der Bodensatz bei diesen Verbindlichkeiten relativ hoch bzw. der Liquiditätsbedarf für die Bank relativ tief ist. Um die Flexibilität im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen zu bewahren, ist indessen davon abzugehen, den genauen Prozentsatz des Einbezugs von Spareinlagen im Gesetz selber festzuschreiben.

Die zweite Ausnahme betrifft die *Interbankverbindlichkeiten*. Sie unterstehen heute dem Kassenliquiditätserfordernis. Aus geldpolitischer Sicht ist diese Regelung jedoch fragwürdig, weil Interbankgeschäfte nicht zu einer Geldschöpfung, sondern lediglich zu einer Verschiebung der Bankenliquidität führen. Folgerichtig nimmt das Mindestreservesystem der EZB Verbindlichkeiten gegenüber Banken, welche diesem System ebenfalls unterstehen, von der Berechnung der Mindestreserve aus. Neu sollen auf Verordnungsstufe deshalb auch in der Schweiz die Verbindlichkeiten von Banken gegenüber anderen der Mindestreservepflicht unterstehenden Banken aus

der Berechnungsbasis ausgeklammert werden. Damit wird eine Doppelbelastung dieser Bankpassiven mit Mindestreserven vermieden. Diese Erleichterung gegenüber den geltenden Liquiditätsvorschriften kompensiert in etwa die Verschärfung der Mindestreserveanforderungen, die durch die ebenfalls neu vorgesehene Ausklammerung der Postkontoguthaben entsteht: Berechnungen der SNB zeigen, dass der Liquiditätsgrad der Banken (effektiv gehaltene Liquidität im Verhältnis zur gesetzlich vorgeschriebenen Liquidität) aus heutiger Sicht durch die zwei Neuerungen bei den Mindestreservevorschriften nicht verändert und die Ausklammerung der Postkontoguthaben im Zähler der Mindestreservegleichung durch die Ausklammerung der Interbankverbindlichkeiten im Nenner in etwa kompensiert wird.

2.3.2.2.3 Bankengruppen mit konsolidierter Liquiditätshaltung und Bankkonzerne (Art. 18 Abs. 3 E-NBG)

Artikel 18 Absatz 3 E-NBG gibt der SNB die Möglichkeit, für einzelne Bankengruppen Sonderregelungen zu treffen. Dabei handelt es sich nicht wie in Artikel 4 Absatz 3 BankG um eine generelle Kompetenz, Erleichterungen oder Verschärfungen anzuordnen. Als geldpolitisches Instrument ist die Mindestreserveverreglung rechtsgleich anzuwenden; zufolge der flexiblen Ausgestaltung ist eine Härtefallregelung nicht erforderlich. Hingegen soll die Möglichkeit bestehen, auf besondere Organisationsformen der Banken einzugehen, wenn diese die Liquiditätshaltung betreffen. Dabei ist einerseits an die konsolidierte Haltung von Mindestreserven im Bankkonzern zu denken, andererseits an andere rechtliche Formen der Kooperation, die zu kollektiver Liquiditätshaltung führen, wie z.B. bei den Raiffeisenbanken. Hier soll die SNB die Möglichkeit haben, auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen zu treffen.

2.3.2.2.4 Nachweispflicht (Art. 18 Abs. 4 E-NBG)

Artikel 18 Absatz 4 E-NBG bildet die Grundlage für die Pflicht der Banken, der SNB regelmässig die Einhaltung der Mindestreservepflicht nachzuweisen. Im Rahmen der heutigen Kassenliquiditätsvorschrift erfolgen die Meldungen monatlich (Art. 20 BankV). Damit stimmt das Meldeintervall mit der Liquiditätsperiode überein. Dies dürfte auch in Zukunft der Fall sein, damit der SNB eine laufende Überwachung ermöglicht wird.

2.3.2.2.5 Erlass von Ausführungsvorschriften (Art. 18 Abs. 5 E-NBG)

Artikel 18 Absatz 5 E-NBG begründet die Kompetenz der SNB, die Einzelheiten der Mindestreservepflicht in einer Verordnung zu regeln. Das Mindestreservesystem kann nicht bis ins Detail auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Selbst wenn beabsichtigt wird, mit dem System den Banken dauerhafte und stabile Rahmenbedingungen zu setzen, muss die Möglichkeit bestehen, auf Änderungen der Marktverhältnisse zu reagieren. Durch die Delegation der Verordnungskompetenz an die SNB ist sicher-

gestellt, dass eine rasche Reaktion möglich ist. Die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an die SNB kennzeichnete bereits das frühere Mindestreservesystem (Art. 16b, 16c NBG) und ist keineswegs neu. Sie steht im Einklang mit der funktionellen Unabhängigkeit der SNB (Ziff. 2.1.6, 2.3.1.2.4). Mit der Verordnungsform ist auch grösstmögliche Transparenz verbunden; die Verordnung der SNB wird in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen veröffentlicht.

Weiterhin wird ein Zusammenhang zwischen der Mindestreserveregelung im NBG und den Vorschriften über die Gesamtliquidität gemäss Bankengesetz bestehen. Artikel 18 Absatz 5 E-NBG sieht deshalb vor, dass die SNB die Eidgenössische Bankenkommision anhört, bevor sie die Verordnung erlässt und damit auch den Mindestreservesatz festlegt. Die Konsultation ermöglicht es, die beiden Systeme nötigenfalls aufeinander abzustimmen. Bei dieser Konsultation handelt es sich indessen nicht um eine Vernehmlassung im Sinne von Artikel 147 BV. Die Einholung einer Stellungnahme der Banken ist somit nicht explizit vorgesehen. Bei wesentlichen Änderungen dürfte sich jedoch eine Konsultation der Banken, wie sie bei Erlassen der EBK üblich ist, aufdrängen. Nicht zuletzt lassen sich auf diese Weise Probleme bei der Umsetzung der Vorschriften rechtzeitig erkennen.

2.3.3 3. Abschnitt: Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

2.3.3.1 Zweck und Geltungsbereich (Art. 19 E-NBG)

Die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen durch die SNB hat zum Ziel, die Stabilität des Finanzsystems zu schützen (Art. 19 Abs. 1 E-NBG). Mit dieser Zielsetzung wird deutlich gemacht, dass die Systemüberwachung durch die SNB ausschliesslich systemstabilitätspolitische (und damit letztlich geldpolitische) Schutzziele verfolgt. Keine Ziele der Überwachung durch die SNB sind individueller Gläubigerschutz, Konsumentenschutz oder der Schutz der Zahlungssysteme vor kriminellem Missbrauch. Dies zu verdeutlichen, scheint nicht zuletzt im Hinblick auf die Kompetenzaufteilung mit der EBK (Ziff. 1.5.6.6.3.4) sowie auf einzelne EU-Richtlinien, welche die Schutzziele breit fassen, sinnvoll.

Gegenstand der Systemüberwachung sind «Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen und von Geschäften mit Finanzinstrumenten, insbesondere Effekten». Damit sind einerseits Zahlungssysteme gemeint; andererseits Wertpapier-Clearing- und Settlement-Systeme (Ziff. 1.5.6.6.1). Der Begriff «Finanzinstrument» wurde gewählt, um Systeme zur Abwicklung von Produkten zu erfassen, die entweder nicht vereinheitlicht oder nicht zum massenweisen Handel geeignet sind und damit nicht als Effekten im Sinn von Artikel 2 Buchstabe a BEHG gelten. Dabei ist insbesondere an OTC-Produkte zu denken, die ausserbörslich gehandelt werden und die entweder nicht standardisiert sind oder denen die zum Börsenhandel notwendige Fungibilität fehlt. Der Begriff «Finanzinstrument» schliesst Effekten mit ein, also «vereinheitlichte und zum massenweisen Handel geeignete Wertpapiere, nicht verkündete Rechte mit gleicher Funktion (Wertrechte) und Derivate» (Art. 2 Bst. a BEHG). Mit dieser Definition ist auch klargestellt, dass Systeme ausserhalb des Finanzbereichs, z.B. eine Clearingstelle für Rohwaren, nicht erfasst werden.

Grundsätzlich bezieht sich die Systemüberwachung auf Schweizer Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Angesichts des Trends zur grenzüberschreitenden Konsolidierung im Wertpapierclearing und -settlement ist es aber möglich, dass schweizerische Teilnehmer in Zukunft von Systemrisiken tangiert werden, die aus dem Ausland stammen. Unter gewissen Voraussetzungen soll die SNB deshalb auch Systembetreiber mit Sitz im Ausland überwachen können: Artikel 19 Absatz 2 hält fest, dass Systembetreiber mit Sitz im Ausland der Systemüberwachung durch die SNB unterstehen, wenn wesentliche Betriebsteile (wie beispielsweise IT-Einrichtungen) oder massgebliche Teilnehmer sich in der Schweiz befinden. Auch hier ergeben sich die Grenzen aus der systemstabilitätspolitischen Zweck der Überwachungskompetenzen der SNB (Art. 19 Abs. 1 E-NBG). Der Einbezug ausländischer Betreiber in die Überwachung kommt also nur in Frage, wenn dies für den Schutz der Stabilität des schweizerischen Finanzsystems notwendig ist.

2.3.3.2 Ausgestaltung (Art. 20 E-NBG)

2.3.3.2.1 Übersicht

Die Ausgestaltung der Systemüberwachung umfasst drei Stufen (Ziff. 1.5.6.6.3.2). Alle Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme unterstehen der statistischen Auskunftspflicht der SNB, Zahlungssysteme mit hohem Betragsvolumen und Effektenabwicklungssysteme müssen zusätzlich einer erweiterten Offenlegungspflicht genügen. Systeme, welche für die Stabilität des Finanzsystems relevant sind, haben schliesslich Mindestanforderungen zu erfüllen. Die erste Stufe, die statistische Auskunftspflicht ist in Artikel 15 E-NBG geregelt (Ziff. 2.3.1.2). Die zweite und dritte Stufe (erweiterte Offenlegungspflicht und Mindestanforderungen) werden in Artikel 20 näher umschrieben.

2.3.3.2.2 Erweiterte Offenlegungspflicht (Art. 20 Abs. 1 E-NBG)

Artikel 20 Absatz 1 normiert die erweiterten Auskunftspflichten für Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Adressaten dieser Verpflichtung sind alle Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, von denen nicht zum vornherein klar ist, dass sie systemstabilitätspolitisch irrelevant sind. Über die statistische Auskunftspflicht (Art. 15 Abs. 2 E-NBG) hinaus müssen die Betreiber solcher Systeme auf Verlangen der Nationalbank weitere Auskünfte erteilen, Unterlagen zur Verfügung stellen und auch Einsicht in die Einrichtungen vor Ort zulassen. Die erweiterte Offenlegungspflicht soll der SNB das Urteil erlauben, ob von einem potentiell risikoreichen System in der Tat ein Risiko für die Stabilität des Finanzsystems ausgeht.

Bei *Zahlungssystemen* stellt das Volumen der abgewickelten Zahlungen ein einfaches und zuverlässiges Kriterium zur Ausscheidung der offensichtlich irrelevanten Systeme, welche nicht der erweiterten Auskunftspflicht unterstehen sollen, dar. Artikel 20 Absatz 1 E-NBG erfasst daher nur Zahlungssysteme «mit hohem Betragsvolumen». Der Begriff «Betragsvolumen» ist in der Zahlungsverkehrsterminologie eingeführt; so wird er seit Jahren verwendet, um die Entwicklung der Zahlungsströme im Swiss Interbank Clearing (SIC) zu beschreiben.

Die Betonung des Betragsvolumens bedeutet, dass primär die Beträge und nicht etwa die Anzahl Transaktionen, die in einem System verarbeitet werden, für die Risiken ausschlaggebend sind. Die kritische Betragshöhe dürfte aus heutiger Sicht bei einem Jahresumsatz von rund 25 Milliarden Franken liegen. Dieser Umsatz bezieht sich auf die Summe der beim System eingereichten Zahlungen (brutto) und nicht auf etwaige Nettopositionen. Da Zahlungssysteme funktional sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, ist der Betrag von 25 Milliarden Franken als Richtgrösse und nicht als feste Grenze zu verstehen. Es kann in Ausnahmefällen sinnvoll sein, beispielsweise ein Debitsystem bereits bei einem etwas tieferen Betragsvolumen der erweiterten Offenlegungspflicht zu unterstellen. Dasselbe gilt auch für Systeme, die Tage mit ausserordentlich hoher Spitzenbelastung aufweisen. Die genauen Grenzwerte und Berechnungsmodalitäten werden in einer Verordnung zu präzisieren sein. Die Präzisierung auf Verordnungsstufe gibt der SNB die notwendige Flexibilität, die Grenzwerte periodisch zu überprüfen und anpassen zu können. Es ist davon auszugehen, dass das kritische Betragsvolumen im Laufe der Zeit als Folge des Wachstums dieser Systeme zunehmen dürfte.

Bei einer kritischen Betragsgrenze von 25 Milliarden Franken würden heute lediglich vier seit längerem eingeführte Zahlungssysteme¹⁸³ von der erweiterten Offenlegungspflicht erfasst; in der zweiten Hälfte 2002 dürfte ein fünftes¹⁸⁴ dazukommen. Sämtliche Kredit- und Debitkartensysteme und die Warenhauskarten würden demgegenüber die kritische Betragsgrösse unterschreiten.

Anders als bei den Zahlungssystemen ist bei den *Effektenabwicklungssystemen* davon auszugehen, dass sie immer systemstabilitätspolitisch relevant sein können; zudem lassen sich die spezifischen Informationsbedürfnisse der SNB über solche Gebilde allein aufgrund der statistischen Auskunftspflicht (Art. 15 Abs. 2 E-NBG) nicht befriedigen. Sämtliche Effektenabwicklungssysteme sollen deshalb der erweiterten Offenlegungspflicht unterstehen.

2.3.3.2.3 Mindestanforderungen (Art. 20 Abs. 2 E-NBG)

Artikel 20 Absatz 2 ermächtigt die SNB, Mindestanforderungen an den Betrieb von Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystemen zu stellen, welche für die Stabilität des Finanzsystems relevant sind.

Die Frage, von welchen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen «Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen», kann nicht aufgrund eines einfachen Rezeptes beantwortet werden. Vielmehr muss auf eine Reihe von Indikatoren zurückgegriffen werden. Beispielhaft seien vier Kriterien erwähnt, die zur Beurteilung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems verwendet werden können:

¹⁸³ Die drei Zahlungssysteme der SIC Telekurs AG (SIC Swiss Interbank Clearing, DTA Daten-Träger-Austausch für Zahlungen über Bankkonten und LSV Lastschriftenverfahren) sowie das Zahlungssystem der Post (EZAG – Elektronischer Zahlungsauftrag).

¹⁸⁴ CLS – Continuous Linked Settlement; eliminiert Abwicklungsrisiken im Handel mit Fremdwährungen.

- Ein erstes Kriterium ist die *Art von Transaktionen*, die über ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem durchgeführt werden. Verarbeitet ein System Verpflichtungen zwischen Banken aus Geldmarkt-, Wertpapier- oder Devisengeschäften, liegt mit grosser Wahrscheinlichkeit ein potentielles Systemrisiko vor. Derartige Geschäfte sind in der Regel zeitkritisch und betragsmässig hoch, so dass sich Abwicklungsprobleme leicht von einem Teilnehmer auf einen anderen übertragen können.
- Ein weiteres Kriterium ist das *Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten* auf andere Systeme. Kann beim Ausfall eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems problemlos auf ein anderes ausgewichen werden, ist die Gefahr eines Systemrisikos eher klein. Umgekehrt erscheint das Systemrisiko relativ hoch, wenn wichtige Zahlungen nur über ein einziges System abgewickelt werden können.
- Als drittes Kriterium können die *betragsmässigen Spitzen* eines Systems herangezogen werden. So können z.B. über Massenzahlungssysteme an bestimmten Tagen (kumuliert) substanzielle Beträge abgewickelt werden, etwa wenn die Lohnzahlungen an demselben Tag stattfinden. Fällt ein solches System an einem Spitzentag aus, kann die Stabilität des Finanzsystems durchaus in Frage gestellt sein.
- Viertens kann bei Zahlungssystemen, die mit Bargeldsubstituten wie E-Geld arbeiten, auf die *Verbreitung des entsprechenden Zahlungsmittels beim Publikum* geachtet werden. Kommt dem Zahlungsmittel in der Volkswirtschaft eine tragende Rolle zu, kann es bei einem operationellen Ausfall zu Kettenreaktionen im Publikum kommen. Derartige Reaktionen sind dem Vertrauen in das entsprechende Zahlungsmittel abträglich und können, etwa wenn sie zu unerwarteten Verschiebungen in der Geldnachfrage führen, die Geldpolitik der SNB vor Probleme stellen.

Hat die SNB sich gestützt auf die Offenlegungspflicht in Artikel 20 Absatz 1 einen Einblick in Aufbau und Funktionsweise eines Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystems verschafft, wird sie mit hinreichender Gewissheit beurteilen können, ob dieses für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam ist, d.h. ob eines der typischen Systemrisiko-Kriterien gegeben ist. Dies braucht nicht zwangsläufig der Fall zu sein.

An Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme mit Risikopotential für die Stabilität des Finanzsystems kann die SNB bestimmte Mindestanforderungen stellen. Dabei ist zu beachten, dass sich zwischen Risiken und Kosten eines Zahlungssystems Zielkonflikte ergeben können: Je weniger Risiken ein System in sich birgt, desto teurer kommt es tendenziell den Systembetreibern sowie dessen Benutzerinnen und Benutzern zu stehen. Die Mindestanforderungen, die an Zahlungssysteme gestellt werden können, können somit in die Wirtschaftsfreiheit der Betreiber eingreifen. Das Legalitätsprinzip erfordert daher, dass sie im Gesetz dem Grundsatz nach umschrieben werden. Beispielhaft zählt Artikel 20 Absatz 2, 2. Satz, E-NBG sechs mögliche Interventionsfelder der SNB auf: die Organisationsgrundlagen (Statuten, Reglemente, usw.), die Geschäftsbedingungen, die operationelle Sicherheit, die Zulassung von Teilnehmern zum System, die Folgen von Erfüllungsschwierigkeiten von Systemteilnehmern und das verwendete Zahlungsmittel (Ziff. 1.5.6.4). Inhaltlich decken sich diese Stossrichtungen mit den Mindeststandards, die in den von der BIZ her-

ausgegebenen «Core Principles for Systemically Important Payment Systems» und den «Recommendations for Securities Settlement Systems» enthalten sind.¹⁸⁵

Bei der Festlegung der Mindestanforderungen ist die Nationalbank wie immer in ihrem hoheitlichen Handeln an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Die SNB muss darlegen können, dass die Mindestanforderungen nach Art und Umfang für den in Artikel 19 Absatz 1 festgelegten Zweck, die Stabilität des Finanzsystems zu schützen, notwendig sind. Die Einzelheiten der Ausgestaltung lassen sich wegen der rasanten technologischen Entwicklung auf dem Gebiet des Zahlungsverkehrs nicht im Gesetz selber festlegen, sondern sollen in einer Verordnung der Nationalbank geregelt werden.

2.3.3.2.4 Erlass von Ausführungsvorschriften (Art. 20 Abs. 3 E-NBG)

Artikel 20 Absatz 3 schafft die Rechtsgrundlage für den Erlass von Ausführungsverordnungen durch die SNB. Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen an die SNB ist verfassungsrechtlich zulässig (Art. 164 Abs. 2 BV), sachlich geboten (Art. 99 Abs. 2 BV) und steht im Einklang mit der funktionellen Unabhängigkeit der SNB (Ziff. 2.1.6, 2.3.1.2.4). Die Verordnungen der SNB werden die kritische Betragshöhe für die erweiterte Offenlegungspflicht nach Artikel 20 Absatz 1 E-NBG festlegen, die Mindestanforderungen nach Artikel 20 Absatz 2 näher ausführen und weitere Einzelheiten regeln. Vor dem Erlass der Verordnungen ist den interessierten Kreisen im Rahmen einer Konsultation Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; auf die Durchführung einer offiziellen Vernehmlassung bei Kantonen und Parteien im Sinne von Artikel 147 BV wird angesichts des technischen Charakters der Materie verzichtet. Entscheide im Einzelfall (z.B. Mindestanforderungen an den Betreiber eines bestimmten Zahlungssystems) erlässt die Nationalbank in Form einer Verfügung (Art. 52 E-NBG).

2.3.3.3 Zusammenarbeit mit Aufsichts- und Überwachungsbehörden (Art. 21 E-NBG)

Artikel 21 E-NBG regelt die Zusammenarbeit einerseits mit der EBK, andererseits mit ausländischen Aufsichts- und Überwachungsbehörden. Zudem schafft er die notwendige gesetzliche Grundlage für den Austausch von Informationen und Unterlagen, die Voraussetzung jeder Zusammenarbeit ist.

Artikel 21 Absatz 1 stellt die *Zusammenarbeit von EBK und SNB* auf eine formell-gesetzliche Grundlage. Die Nationalbank ist verpflichtet, bei der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen mit der EBK zusammenzuarbeiten. Eine solche Zusammenarbeit wird sich vor allem ergeben, wenn der Systembetreiber durch die EBK beaufsichtigt wird. Sie kann jedoch bereits vor der formellen Unterstellung durch die EBK notwendig sein, weshalb die Beaufsichtigung durch die EBK keine Voraussetzung der Zusammenarbeit ist.

¹⁸⁵ Bank for International Settlements (Anm. 131).

Ein wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit stellt die Verpflichtung der SNB dar, sich mit der EBK abzustimmen und diese anzuhören, bevor sie eine Empfehlung abgibt oder eine Verfügung erlässt. Diese Bestimmung konkretisiert die Pflichten, die sich implizit aus dem gewählten Zusammenarbeitsmodell ergeben. Zugleich sollen damit Befürchtungen entkräftet werden, dass es zu Doppelspurigkeiten und Überschneidungen kommen könnte. Weil die SNB bei der Systemüberwachung voraussichtlich weniger mit formellen Verfügungen arbeiten wird, erstreckt sich die Pflicht zur Anhörung der EBK auch auf Empfehlungen. Damit sind förmliche Richtlinien oder Handlungsanweisungen an Systembetreiber gemeint, die jedoch die formellen Voraussetzungen einer Verfügung nicht erfüllen. Zu unterstreichen ist, dass es sich um ein Anhörungs-, nicht ein Vetorecht handelt. Die Pflicht zur vorgängigen Anhörung ändert nichts an der alleinigen Verantwortlichkeit von SNB und EBK in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit bei der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen setzt auch einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der zuständigen Finanzmarktaufsichtsbehörde und der SNB voraus. Dieser Informationsaustausch wird mit Artikel 50 E-NBG gewährleistet, welcher der SNB die Befugnis erteilt, der EBK nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen zu übermitteln, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Die spiegelbildliche Verpflichtung der EBK zur Zusammenarbeit mit der SNB soll mit einer Ergänzung von Artikel 23^{bis} ins BankG und mit einem neuen Artikel 34^{bis} ins Börsengesetz aufgenommen werden (Ziff. 2.8.2.1.4 und 2.8.2.2).

Artikel 21 Absatz 2 ermächtigt die Nationalbank, zum Zweck der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, von denen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen, *mit ausländischen Aufsichts- und Überwachungsbehörden zusammenzuarbeiten*. Eine solche Zusammenarbeit ist angesichts der zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen insbesondere im Wertpapier-Clearing und -Settlement unverzichtbar. Sie ist nur zulässig zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems (Art. 19 Abs. 1 E-NBG) und ist deshalb beschränkt auf die Überwachung von stabilitätspolitisch relevanten Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystemen (Art. 20 Abs. 2 E-NBG). Eine Zusammenarbeit soll sowohl mit den für die Systemüberwachung zuständigen Behörden möglich sein als auch mit den Behörden, welche mit der Institutsaufsicht betraut sind, weil zur Durchsetzung von Mindestanforderungen eine Einflussnahme auf ausländische Systemteilnehmer geboten sein kann.

In Artikel 21 Absatz 3 werden schliesslich die Voraussetzungen festgehalten, unter denen die Nationalbank *ausländischen Aufsichts- und Überwachungsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen übermitteln* kann. Die Möglichkeit, solche Informationen und Dokumente auszutauschen, gehört zu einer vertieften Zusammenarbeit. Im Verkehr mit ausländischen Behörden ist allerdings eine doppelte Schranke zu beachten. Diese ergibt sich einerseits aus der stabilitätspolitischen Finalität von Artikel 19 Absatz 1 E-NBG. Artikel 22 Absatz 3 E-NBG stellt somit keine taugliche Grundlage dar, um Informationen beispielsweise für Zwecke der Strafverfolgung zu liefern. Andererseits dürfen nur Informationen übermittelt werden, welche den *Systembetreiber* betreffen. Nicht zulässig ist daher, gestützt auf diese Bestimmung Informationen über Systemteilnehmer oder deren Kunden mit ausländischen Behörden auszutauschen. Unter Berücksichtigung dieser engen Leitlinien stellt sich die Frage einer Weiterleitung dieser Informationen an ausländische Straf-

verfolgungs- oder Fiskalbehörden gar nicht, weshalb auf die Aufnahme der Kautelen nach Absatz 2 Buchstabe c und Absatz 3 von Artikel 23^{sexies} Bankengesetz, Artikel 38 Börsengesetz und Artikel. 63 Anlagefondsgesetz verzichtet werden kann. Vielmehr genügt es, die Übermittlung von Informationen an die Bedingungen der Spezialität (Art. 21 Abs. 3 Bst. a E-NBG) und der Bindung an das Amts- oder Berufsgeheimnis (Art. 21 Abs. 3 Bst. b E-NBG) zu knüpfen.

2.3.4 4. Abschnitt: Kontrolle und Sanktionen

2.3.4.1 Überprüfung von Auskunftsf- und Mindestreservepflicht (Art. 22 E-NBG)

2.3.4.1.1 Überprüfung durch gesetzliche Revisionsstellen (Art. 22 Abs. 1 E-NBG)

Sowohl die Statistikfähigkeit der SNB als auch die Mindestreserveverregelung beruhen auf Auskunftsf- bzw. Nachweispflichten, die von den Banken und – bezüglich der Statistiken – von weiteren Kreisen zu erfüllen sind. Die Aussagekraft der Statistiken ist abhängig von der Zuverlässigkeit der gelieferten Daten. Bei den Mindestreserven kommt hinzu, dass unrichtige Angaben zu falschen Mindestreserveverfordernissen führen, womit eine finanzielle Ungleichbehandlung von Normadressaten verbunden wäre. Die Korrektheit der Auskünfte und Nachweise muss somit überprüft werden können.

Im Bereich der Statistik verwendet die SNB heute statistische Prüfverfahren. Bei Verdacht auf unrichtige Angaben besteht im geltenden Recht (Bankengesetz, Anlagefondsgesetz, Statistikgesetz) nur die Möglichkeit, den Auskunftspflichtigen zur Überprüfung aufzufordern oder dann ein Strafverfahren einzuleiten. Ausserhalb eines Strafverfahrens fehlt die Möglichkeit, die Angaben durch die SNB oder durch Dritte überprüfen zu lassen.

Im Falle der Banken, Börsen, Effektenhändler und Anlagefonds sollen die gemeldeten Daten zufolge des formalisierten Datenaustauschs der SNB mit der EBK als zuständiger Aufsichtsbehörde vermehrt auch für Aufsichtszwecke verwendet werden. Bei den Banken ist die Einhaltung der Mindestreservepflicht mit wirtschaftlichen Folgen verbunden. Diese gesteigerte Bedeutung der Auskunftsf- und Nachweispflichten rechtfertigt es, ihre Einhaltung zum Gegenstand der Prüfung durch die gesetzlichen Revisionsstellen zu machen (Art. 22 Abs. 1 E-NBG). Das Ergebnis dieser Prüfungen soll im Revisionsbericht festgehalten werden. Werden Missstände festgestellt, namentlich bei unrichtigen Angaben oder Verstössen gegen die Mindestreservepflicht, sind die SNB und die EBK sofort zu benachrichtigen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die entsprechenden Statistiken korrigiert und dass bei den Mindestreserven die in Artikel 23 E-NBG vorgesehenen Sanktionen ergriffen werden können. Der Einbezug der Einhaltung von Auskunftsf- und Mindestreservepflichten in die Revision dürfte zudem eine verstärkte Präventivwirkung entfalten.

2.3.4.1.2

Überprüfung durch SNB oder neutrale Revisoren/ Anzeige bei Widerhandlung (Art. 22 Abs. 2 und 3 E-NBG)

Die SNB soll zudem die Möglichkeit haben, die Einhaltung der Auskunft- und Mindestreservepflicht selbst oder durch eine von ihr bezeichnete Revisorin oder einen Revisor zu überprüfen (Art. 22 Abs. 2 E-NBG). Diese Möglichkeit ist vor allem dort von Bedeutung, wo die oder der Auskunftspflichtige nicht einer der in Artikel 22 Absatz 1 E-NBG genannten Kategorien angehört und daher keine regelmässige Überprüfung durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt; sie gilt jedoch generell gegenüber allen Auskunft- und Mindestreservepflichtigen. Wird ein Verstoß gegen die Vorschriften festgestellt, so sind die Kosten der Überprüfung durch die auskunft- bzw. mindestreservepflichtige Person zu tragen. Die Vorschrift hat den Vorteil, dass bei Verdacht auf Verstöße die nötigen Abklärungen ausserhalb eines Strafverfahrens vorgenommen werden können. Wird durch eine solche Abklärung festgestellt, dass die Auskunftspflicht oder die Pflicht, die Mindestreserven nachzuweisen, verletzt wurde, oder wird eine durch die Nationalbank angeordnete oder durchgeführte Überprüfung verhindert, so soll die SNB dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Einleitung einer Strafuntersuchung beantragen (Art. 22 Abs. 3 E-NBG).

2.3.4.2

Verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 23 E-NBG)

2.3.4.2.1

Verzinsung der Mindestreserveunterschreitung (Art. 23 Abs. 1 E-NBG)

Artikel 22 E-NBG regelt die Überprüfung der Korrektheit von Auskünften und Nachweisen im Bereich der Statistik und der Mindestreservepflicht. Eine solche Prüfung kann ergeben, dass eine Bank die vorgeschriebenen Mindestreserven nicht hielt. Es ist auch denkbar, dass eine Bank zwar korrekte Angaben liefert, aus dem Nachweis jedoch hervorgeht, dass sie die Mindestreservepflicht nicht eingehalten hat. Für beide Fälle sieht Artikel 23 Absatz 1, 1. Satz, E-NBG eine verwaltungsrechtliche Sanktion, welche die SNB erlassen kann, vor. Indem die SNB von dieser Bank für die Dauer, da der vorgeschriebene Mindestreservesatz unterschritten wurde, einen Zins auf dem Fehlbetrag verlangen kann, soll die Bank zunächst wirtschaftlich so gestellt werden, wie wenn sie sich den Betrag auf dem Interbankmarkt hätte beschaffen müssen. Als massgeblichen Zinssatz bezeichnet das Gesetz den «Geldmarktsatz für Interbankkredite für die gleiche Periode» (Art. 23 Abs. 1, 2. Satz, E-NBG). Die Ausführungsverordnung der SNB wird die Einzelheiten festlegen müssen.

Zusätzlich kann die SNB einen Zuschlag von bis zu fünf Prozentpunkten verlangen. Damit soll die Sanktion mit ausreichender präventiver Wirkung versehen werden. Weil sich die Liquiditätsnachfrage der Banken inskünftig relativ eng am Mindestreserveverfordernis orientieren dürfte, ist mit der gelegentlichen Nichterfüllung des Reserveverfordernisses durch einzelne Banken zu rechnen. Die Höhe des Zuschlags muss den Banken im Voraus bekannt sein und wird deshalb in der Verordnung festgelegt werden müssen. Ein relativ hoher Zuschlag hat den Vorteil, dass der Anreiz verstärkt wird, die knappe Überschussliquidität unter den Marktteilnehmern besser

zu verteilen. Der Geldmarkt wird dadurch insgesamt effizienter, die Implementierung der Geldpolitik tendenziell erleichtert.

2.3.4.2.2 Massnahmen gegenüber Betreibern von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (Art. 23 Abs. 2 E-NBG)

Artikel 23 Absatz 2 E-NBG sieht verschiedene verwaltungsrechtliche Sanktionen für den Fall vor, dass der Betreiber eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems mit Risikopotential für die Stabilität des Finanzsystems die festgelegten Mindestanforderungen nicht erfüllt.

Für Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, welche eine Bewilligung der EBK als Bank bzw. Effektenhändler erhalten haben (gemäss den neuen Art. 1^{bis} E-BankG und Art. 10^{bis} E-BEHG), stellt der Bewilligungsentzug die schärfste Sanktionsmassnahme dar. Da jedoch nicht auszuschliessen ist, dass auch von Systemen ohne Bewilligungspflicht durch die EBK Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ausgehen (denkbar sind z.B. Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, deren Betreiber ihren Sitz im Ausland haben), sind zusätzliche Verwaltungsmassnahmen vorzusehen, um die Normadressaten zu einem anforderungskonformen Verhalten zu veranlassen.

Zunächst soll die SNB die Angelegenheit den zuständigen Aufsichtsbehörden des In- und Auslandes zur Kenntnis bringen (Art. 23 Abs. 2, 1. Satz, E-NBG). Unter «zuständig» im Sinne des Gesetzes sind sowohl Behörden zu verstehen, die den Betrieb des betreffenden Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems beaufsichtigen, als auch solche, denen die Aufsicht über Teilnehmer des Systems obliegt. Den Aufsichtsbehörden wäre es dann überlassen, die nötigen Schritte zu unternehmen. Aufgrund der erhöhten Risiken, welche die SNB beim betreffenden System feststellte, könnten z.B. erhöhte Eigenmittelanforderungen an die Systemteilnehmer gestellt oder sogar die Beendigung der Teilnahme angeordnet werden.

Sodann soll die SNB die Möglichkeit haben, dem Betreiber eines risikobehafteten Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems den Zugang zum SNB-Girokonto zu verweigern (Art. 23 Abs. 2, 2. Satz, Bst. a E-NBG). Diese Sanktion ist im Gesetz festzulegen, weil aufgrund von Artikel 10 des neuen Währungs- und Zahlungsmittelgesetzes die Träger des Zahlungsverkehrs grundsätzlich Zugang zu einem Sichtkonto bei der SNB haben sollen.¹⁸⁶ Mit der Verweigerung oder Schliessung des Kontos würde ihnen die SNB dieses Recht aberkennen, was nur aus den in Artikel 23 Absatz 2 E-NBG genannten Gründen möglich sein soll. Mit dem Ausschluss eines unsicheren Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems vom Giroverkehr der SNB könnte erreicht werden, dass die vom betreffenden System ausgehenden Risiken sich weniger rasch auf andere Finanzmarktteilnehmer ausbreiten.

Schliesslich soll die SNB in die Lage versetzt werden, die Öffentlichkeit vor der Benutzung eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems, das mit Systemrisiken behaftet ist, zu warnen. Nach Artikel 23 Absatz 2, 2. Satz, Buchstabe b E-NBG kann die Nationalbank bei Widersetzlichkeit gegen eine vollstreckbare Verfügung betreffend Mindestanforderungen diese Verfügung im Schweizerischen Handelsamtsblatt

¹⁸⁶ Vgl. «Botschaft WZG» (Anm. 9), BBl 1999 7280.

veröffentlichen oder in anderer Form bekannt machen, sofern sie die Massnahme vorher angedroht hat. Die verwaltungsrechtliche Sanktion des «an den Pranger Stellens» findet sich bereits im Börsengesetz (Art. 35 Abs. 5 BEHG) und im Geldwäschereigesetz (Art. 20 GwG) verankert; sie ist mithin dem Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes nicht fremd.

2.3.4.3 Strafbestimmung (Art. 24 E-NBG)

2.3.4.3.1 Geltende Regelung

Im Bereich des Bankengesetzes wird die Verletzung statistischer Auskunftspflichten heute als Übertretung mit Haft oder Busse bis zu 20 000 Franken, bei fahrlässiger Begehungsweise mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft (Art. 49 BankG). Im Falle des Bundesstatistikgesetzes (Art. 22) wird für eine Verletzung der Auskunftspflicht Busse angedroht; in Verbindung mit Artikel 106 StGB ist hier der Höchstbetrag 5000 Franken. Es handelt sich in beiden Fällen um Übertretungstatbestände. Verstösse gegen die Auskunftspflichten oder die Behinderung von Kontrollen, welche gestützt auf das geltende NBG angeordnet werden, sind bisher mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu 200 000 Franken bedroht. Bei fahrlässiger Begehungsweise beträgt die Höchstsumme 100 000 Franken (Art. 65b NBG).

2.3.4.3.2 Vereinheitlichter Strafrahmen (Art. 24 Abs. 1 und 2 E-NBG)

Bei der Banken- und Finanzmarktstatistik, insbesondere bei Vollerhebungen, hat die Richtigkeit der einzelnen Daten eine hohe Bedeutung für die Entscheidungen der Notenbank, gegebenenfalls aber auch für die Aufsichtsbehörden. Insbesondere bei überwachten Unternehmungen darf eine besondere Sorgfalt bei der Erfüllung der statistischen Auskunftspflichten verlangt werden. Die Straftatbestände von Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a und b E-NBG erfassen neben den Verstössen gegen statistische Auskunftspflichten auch Verstösse gegen die Nachweis- und Offenlegungspflichten im Bereich der Mindestreserven und der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen sowie die Verhinderung von durch die SNB angeordneten oder durchgeführten Überprüfungen. Der Bussenrahmen des Bundesstatistikgesetzes kann daher keine Richtlinie abgeben. Beim Bussenrahmen des Bankengesetzes ist zu beachten, dass er aus dem Jahre 1971 stammt und zumindest die seither eingetretene Geldentwertung zu berücksichtigen ist. Die angedrohten Strafen müssen spürbar sein und sollen auf diese Weise sicherstellen, dass die Pflichten ernst genommen werden. Daher soll bei vorsätzlicher Begehungsweise die Strafe einheitlich Haft oder Busse bis 200 000 Franken, bei fahrlässiger Begehungsweise Busse bis 100 000 Franken betragen. Bei den Bussen wird somit der heutige Rahmen für Verstösse gegen hoheitliche Notenbankmassnahmen (Art. 65a–65c NBG) übernommen. Bei den Freiheitsstrafen wird dagegen auf Gefängnis verzichtet.

Für den Tatbestand der Nichterfüllung von Mindestanforderungen an ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem sollen neben dem Bewilligungsentzug (Art. 1^{bis} E-BankG und 10^{bis} E-BEHG) und den verwaltungsrechtlichen Sanktionen (Art. 23

Abs. 2 E-NBG in Vbdg. mit Art. 23^{quinqies} BankG bzw. Art. 36 BEHG) keine besonderen Strafbestimmungen vorgeschlagen werden. In besonderen Fällen wäre es der SNB jedoch unbenommen, ihre Verfügungen mit der Strafandrohung von Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) zu verbinden.

2.3.4.3.3 Zuständigkeit und Verjährung (Art. 24 Abs. 3 und 4 E-NBG)

Die Strafbarkeit im Rahmen eines Geschäftsbetriebes ergibt sich aus dem Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0), auf welches in Artikel 24 Absatz 3 E-NBG verwiesen wird. Die Widerhandlungen sollen weiterhin vom Eidgenössischen Finanzdepartement verfolgt und beurteilt werden. Da es sich bei allen Straftatbeständen um Übertretungen handelt, betrüge die Verjährung für deren Verfolgung bloss zwei Jahre (Art. 11 des BG über das Verwaltungsstrafrecht). Da die SNB in den meisten Fällen erst durch Berichte der Revisoren von Widerhandlungen erfahren dürfte, soll die Verjährungsfrist gemäss Artikel 24 Absatz 4 E-NBG auf fünf Jahre erhöht werden, damit die Übertretungen noch geahndet werden können (vgl. heute Art. 65d Ziff. 2 NBG).

2.4 4. Kapitel: Aktienrechtliche Bestimmungen

2.4.1 1. Abschnitt: Aufbau der Aktiengesellschaft

2.4.1.1 Aktienkapital, Form der Aktien (Art. 25 E-NBG)

2.4.1.1.1 Aktienkapital (Art. 25 Abs. 1 E-NBG)

Mit Artikel 25 E-NBG sollen die Artikel 5 und 6 des geltenden NBG ersetzt werden, die das Aktienkapital der SNB sowie dessen allfällige Erhöhung regeln. Mit dem Begriff «Aktienkapital» wird die Terminologie des revidierten Aktienrechts übernommen. Die Festlegung des Aktienkapitals sowie von Anzahl, Nennwert und Art der Aktien bildet eine notwendige Voraussetzung für die Existenz einer Aktiengesellschaft (Art. 620 und 626 OR).

Das Aktienkapital der SNB betrug von Anfang an 50 Millionen Franken und ist seit Betriebsaufnahme der SNB zur Hälfte einbezahlt (Art. 5 NBG). Auch die Einteilung in 100 000 Namenaktien zu nominell 500 Franken ist seither unverändert. Als die Aktien der SNB ausgegeben wurden, blieben zwei Fünftel des Aktienkapitals den Kantonen oder an ihrer Stelle den Kantonalbanken vorbehalten; ein Fünftel war für die bisherigen Emissionsbanken reserviert. Die letzten zwei Fünftel wurden zur öffentlichen Zeichnung aufgelegt. Mit der für damalige Verhältnisse ansehnlichen Höhe des Aktienkapitals sollte ein angemessenes Verhältnis zum voraussichtlichen Geschäftsumfang und zur Bedeutung des Instituts als «Bank der Banken» erreicht werden. Ausserdem sollte das nötige Vertrauen des Publikums in die Notenbank geschaffen werden, zumal jegliche Staatshaftung fehlte (Ziff. 1.3.1.1). Andererseits befürchtete der Gesetzgeber eine zu geringe Rentabilität der Nationalbank. Daher verzichtete er auf die vollständige Liberierung der Aktien. Bei dieser Regelung von 1905 blieb es bis heute. Weder wurde eine Erhöhung des Aktienkapitals beschlossen noch die Einberufung des nicht einbezahlten Aktienkapitals veranlasst. Das Aktien-

kapital stand zwar schon bald in keinem Verhältnis mehr zur Bilanzsumme, was bei einer Geschäftsbank zu einer Kapitalerhöhung hätte führen müssen. In seiner Botschaft zur Revision des NBG von 1953 hielt der Bundesrat jedoch fest, dass die Dinge bei einer Notenbank anders liegen, indem die Garantiefunktion des Aktienkapitals bei einer Notenbank nicht die gleiche Bedeutung habe wie bei einer privaten Bank. Ausserdem dränge sich eine Verstärkung des Aktienkapitals auch unter dem Gesichtspunkt der Geldbeschaffung nicht auf.¹⁸⁷

Das Aktienkapital hat bei der SNB keine Garantiefunktion mehr. Es dient allein noch dazu, die Rechtsform der Aktiengesellschaft, welche die Unabhängigkeit der Notenbank sichert (Ziff. 1.3.5.1), zu gewährleisten. Daher würde eine Erhöhung des Aktienkapitals der SNB heute keinen Sinn mehr ergeben. Im Gegenteil soll das Aktienkapital nun endgültig auf die einbezahlten 25 Millionen Franken festgelegt werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass seit der Gründung der Nationalbank nie ein Bedarf entstanden ist, den nicht einbezahlten Teil des Aktienkapitals einzuverlangen. Angesichts der heutigen Bilanzsumme der SNB, ihrer hohen Rückstellungen und der Verfassungsvorschrift, welche die SNB zur Bildung ausreichender Währungsreserven verpflichtet (Art. 99 Abs. 3 BV), ist nicht ersichtlich, wie ein solcher Bedarf jemals entstehen könnte. Mit der Herabsetzung des Aktienkapitals, d.h. dem Verzicht auf den nicht einbezahlten Teil, reduziert sich der Nennwert der einzelnen Aktie auf 250 Franken, der dann vollständig liberiert ist. Dieser Schritt hat für die Aktionärinnen und Aktionäre den Vorteil, dass sie von ihrer – allerdings weitgehend fiktiven – Liberierungspflicht befreit werden.

Das Obligationenrecht schreibt für die Herabsetzung des Aktienkapitals besondere Verfahrensschritte (Schuldenruf, besonderer Revisionsbericht) vor, welche insbesondere die Gläubigerrechte schützen sollen (Art. 732 ff. OR). Die Befolgung dieses Verfahrens macht im Falle der SNB aus offensichtlichen Gründen keinen Sinn. Es soll daher in einer Übergangsbestimmung zum revidierten NBG festgehalten werden, dass die Vorschriften der Artikel 732–735 OR auf die Herabsetzung des SNB-Aktienkapitals von bisher 50 auf 25 Millionen Franken nicht anwendbar sind (Art. 57 Abs. 1 E-NBG). Die Eintragung des neuen Aktienkapitals in das Handelsregister kann dann bei Inkrafttreten des revidierten NBG aufgrund von Artikel 25 Absatz 1 E-NBG unmittelbar erfolgen.

Im Interesse einer Verwesentlichung des Gesetzes kann auf eine Norm, die eine all-fällige Erhöhung des Aktienkapitals regelt, verzichtet werden. Aus den erwähnten Gründen ist es äusserst unwahrscheinlich, dass das Aktienkapital der SNB jemals erhöht werden muss. Ausserdem könnte eine solche Erhöhung ohnehin nur durch Änderung des Gesetzes (Art. 25 Abs. 1 E-NBG) beschlossen werden. Dass der Gesetzgeber das NBG jederzeit ändern kann, ist selbstverständlich und muss im Gesetz nicht speziell festgehalten werden. Das Recht der Generalversammlung, den Eidgenössischen Räten eine Erhöhung des Aktienkapitals zu beantragen (Art. 6 Abs. 1 NBG), ist im allgemeinen Antragsrecht gemäss Artikel 36 Buchstabe f E-NBG mit-enthalten (Ziff. 2.5.2.4).

187 «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl 1953 I 921.

Das geltende NBG geht davon aus, dass die Aktien der SNB in einem Wertpapier verkörpert sind, dessen Übertragung nur durch Übergabe des Titels möglich ist. Die Revision soll es der SNB erlauben, die Entwicklungen, die der Wertpapierhandel im letzten Vierteljahrhundert durchlaufen hat, mitzuvollziehen. Zur Rationalisierung von Wertpapierverwaltung und -handel war in der Schweiz schon in den siebziger Jahren die Sammelverwahrung eingeführt worden, welche später bei Inhaberpapieren zur Benützung von Globalurkunden führte. Mitte der achtziger Jahre setzte dann die Entmaterialisierung der Wertpapiere ein, indem anstelle der Urkundenform eine buchmässige Registrierung der Gläubiger- und Mitgliedschaftsrechte angestrebt wurde. Für solche nicht verurkundete, aber trotzdem zum Handel geeignete Rechte wurde der Begriff des Wertrechts geprägt.¹⁸⁸

Für Namenaktien fand die Entmaterialisierung über das Konzept der Aktie mit aufgeschobenem Titeldruck statt. Das Konzept besteht darin, dass die Aktionärin oder der Aktionär über seine Depotbank in einem bei der SIS (SEGAInterSettle AG) geführten Register ein Wertrecht erhält, das einfach handelbar ist. Aktientitel werden in der Regel nicht mehr ausgestellt; die Aktionärin oder der Aktionär kann jedoch von der Gesellschaft jederzeit die Aushändigung eines Zertifikats verlangen. Die SNB konnte diesen Schritt nicht vollziehen, weil Artikel 8 NBG die Ausgabe von Aktientiteln zwingend vorsieht. Ausserdem wäre fraglich gewesen, auf welchem Weg die SNB die notwendigen Bestimmungen hätte erlassen müssen, wonach die Übertragung von nicht verurkundeten Aktien nur durch Zession und die Verpfändung nur zu Gunsten der Depotbank möglich ist.

Das neue Nationalbankgesetz soll hier Abhilfe schaffen: Artikel 25 Absatz 2 E-NBG ist so offen formuliert, dass die SNB die beschriebenen und auch künftigen Entwicklungen im Effektenhandel ohne Gesetzesänderung mitvollziehen kann. Die Bestimmung ermöglicht zunächst die bereits praktizierte Ausgabe von Zertifikaten über mehrere Aktien. Sodann ist ausdrücklich vorgesehen, dass die SNB auf den Druck und die Auslieferung von Aktienurkunden verzichten kann. Damit ist auch die SNB in der Lage, das Konzept des aufgeschobenen Titeldrucks zu realisieren.

Im Interesse der Offenheit des Gesetzes für weitere Entwicklungen wird auf detaillierte Regelungen verzichtet. Der Bankrat soll die Einzelheiten mit Rücksicht auf die konkreten Anforderungen des Börsenhandels und der Abwicklung von Wertschriftentransaktionen regeln können. Insbesondere wird der Bankrat im Falle der Übernahme des Konzepts des aufgeschobenen Titeldrucks die Übertragung nicht verurkundeter SNB-Aktien durch Zession sowie die Möglichkeit der Verpfändung in einem Reglement ordnen können.

¹⁸⁸ Vgl. Brunner Christoph, Wertrechte – nicht verurkundete Rechte mit gleicher Funktion wie Wertpapiere, Diss. Bern 1996, S. 7 ff.

2.4.1.2 Aktienbuch, Übertragungsbeschränkungen (Art. 26 E-NBG)

2.4.1.2.1 Aktienbuch (Art. 26 Abs. 1 E-NBG)

Als Aktiengesellschaft mit Namenaktien muss die SNB ein Aktienbuch führen (Art. 686 OR). Artikel 26 Absatz 1 E-NBG fasst die Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 8 Abs. 3 und 4; Art. 9 NBG) in Anlehnung an Artikel 686 OR in konzentrierter Form zusammen.

Im Aktienbuch eingetragene Aktionärinnen und Aktionäre haben sämtliche aus der Aktie fließenden Rechte, also insbesondere das Dividendenrecht und das Recht zur Teilnahme an der Generalversammlung. In Anlehnung an das OR trägt die SNB heute schon neben der Eigentümerin oder dem Eigentümer auch die Nutzniesserin oder den Nutzniesser in das Aktienbuch ein (Art. 686 und 690 Abs. 2 OR). Daran soll sich nichts ändern. Im Verhältnis zur Nationalbank wird als Aktionärin oder Aktionär nur anerkannt, wer im Aktienbuch eingetragen ist (Art. 26 Abs. 1, 1. Satz, E-NBG). Das Aktienbuch hält die Legitimation zur Rechtsausübung, insbesondere zur Stimmrechtsausübung in der Generalversammlung, fest.

Bisher bedurfte jede Aktienübertragung der Genehmigung durch den Bankausschuss oder, sofern nicht wenigstens sechs Bankausschussmitglieder zustimmten, durch den Bankrat (Art. 8 Abs. 2 NBG). Dies führte dazu, dass sämtliche Ablehnungen durch den Bankrat erfolgen mussten. Da der Bankrat nur viermal pro Jahr tagt, war es der SNB nicht möglich, die Ablehnungsfrist von 20 Tagen für börsennotierte Namenaktien (Art. 685g OR) einzuhalten. Die vom OR angestrebte rasche Behandlung von Eintragungsgesuchen ist nur möglich, wenn diese sofort beurteilt werden können. Daher wird neu in Artikel 26 Absatz 1, 2. Satz, E-NBG vorgesehen, dass der Bankrat das Genehmigungsverfahren generell regelt. Damit kann die Genehmigungsbefugnis an den Aktienregisterführer delegiert werden. Eine solche Delegation ist unproblematisch, da in Artikel 26 Absätze 2 und 3 E-NBG klare Kriterien für eine Ablehnung formuliert werden und somit für die Genehmigungsinstanz kein Ermessensspielraum besteht.

2.4.1.2.2 Übertragungsbeschränkungen (Art. 26 Abs. 2 und 3 E-NBG)

Das geltende Gesetz sieht vor, dass nur schweizerische natürliche oder juristische Personen in das Aktienbuch eingetragen werden können (Art. 7 NBG). Hinter dieser Vorschrift steht die Überlegung, dass an der schweizerischen Notenbank nur schweizerische Aktionärinnen und Aktionäre beteiligt sein sollen. Die Einzelheiten hat der Bankrat in einem Reglement geregelt.

Mit der Revision des Aktienrechts ist für börsennotierte Aktiengesellschaften die Möglichkeit, ausländische Erwerberinnen oder Erwerber als Aktionärinnen oder Aktionäre abzulehnen, aufgehoben worden (Art. 685d OR). Die Statuten solcher Gesellschaften können nur noch zwei Gründe für die Ablehnung einer Erwerberin oder eines Erwerbers vorsehen, nämlich wenn der Aktienbesitz eine bestimmte prozentmässige Begrenzung überschreitet oder wenn die Erwerberin oder der Erwerber auf Verlangen nicht ausdrücklich erklärt, dass die Aktien im eigenen Namen und auf eigene Rechnung erworben wurden (Art. 685d Abs. 1 und 2 OR). Selbstverständlich

könnte im Nationalbankgesetz weiterhin an einer Beschränkung auf schweizerische Aktionärinnen und Aktionäre festgehalten werden. Als Spezialgesetz würde das NBG in diesem Punkt dem OR vorgehen. Eine solche Lösung hätte jedoch Mängel, mit welchen die SNB bereits in der Praxis konfrontiert ist.

Aufgrund des heutigen Regimes gehen beim börsenmässigen Erwerb von SNB-Aktien die Rechte mit der Übertragung auf die Erwerberin oder den Erwerber über (Art. 685f Abs. 1 OR). Mit dem Eingang des Eintragungsgesuchs wird die Erwerberin oder der Erwerber als «Aktionärin oder Aktionär ohne Stimmrecht» in das Aktienbuch eingetragen. Dabei bleibt es auch, wenn die Erwerberin oder der Erwerber vom Bankrat abgelehnt wird, weil sie oder er z.B. Ausländerin oder Ausländer ist. Die betreffende Person wird also Eigentümerin bzw. Eigentümer der Aktie und erwirbt die Vermögensrechte. Die Mitwirkungsrechte kann sie indessen nicht wahrnehmen. Ende 2001 waren 1,4 Prozent des Aktienkapitals der SNB in den Händen ausländischer Aktionärinnen und Aktionäre und somit ohne Stimmrecht. Bei ca. 19 Prozent des Aktienkapitals waren die Eintragungsgesuche hängig oder ausstehend.¹⁸⁹ Die SNB hat kein Interesse daran, dass ein hoher Anteil ihrer Aktien an der Generalversammlung nicht vertreten werden kann. Eine Gefahr, dass durch ausländische Aktionärinnen und Aktionäre Einfluss auf die Geldpolitik der SNB genommen wird, besteht nicht, da die Generalversammlung in diesem Bereich keine Entscheidungsbefugnisse hat. Schliesslich ist zu beachten, dass die SNB-Aktie wegen der begrenzten Dividende kein Anlagepapier ist. Aus diesen Gründen kann die SNB auf die Ausländervinkulierung verzichten und das Konzept des Obligationenrechts übernehmen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, in Artikel 26 Absätze 2 und 3 E-NBG die beiden vom Aktienrecht (Art. 685d OR) vorgesehenen Ablehnungsgründe aufzunehmen. Zunächst soll die Eintragung für eine private Aktionärin oder einen privaten Aktionär auf 100 Aktien beschränkt werden (Art. 26 Abs. 2, 1. Satz, E-NBG). Dies bewirkt gleichzeitig, dass das Stimmrecht einer privaten Aktionärin oder eines privaten Aktionärs an der Generalversammlung weiterhin auf 100 Stimmen beschränkt bleibt; die Bestimmung von Artikel 35 Absatz 3 NBG findet sich an dieser Stelle wieder aufgenommen. Allerdings schliesst die Eintragungsbeschränkung nicht mehr aus, dass eine private Aktionärin oder ein privater Aktionär aufgrund von Vollmachten insgesamt mehr als 100 Stimmen vertritt. Diese kontrollierte Erweiterung des Stimmrechts privater Aktionärinnen und Aktionäre würde die Willensbildung an der Generalversammlung nicht beeinträchtigen. Hingegen ist sie geeignet, den administrativen Ablauf der Versammlung erheblich zu vereinfachen. Die Beschränkung der Eintragung auf 100 Aktien soll nicht gelten für schweizerische Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für Kantonalbanken im Sinne von Artikel 3a Bankengesetz (Art. 26 Abs. 2, 2. Satz, E-NBG). Damit werden die öffentlich-rechtlichen Aktionäre weiterhin über ein uneingeschränktes Stimmrecht verfügen (bisher Art. 35 Abs. 2 NBG). Die separate Aufführung der Kantonalbanken im Gesetzestext ist notwendig, weil Kantonalbanken sowohl als öffentlich-rechtliche Anstalt wie auch als Aktiengesellschaft konstituiert sein können.

¹⁸⁹ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 102.

Als zweite Eintragungsbeschränkung soll wie in Artikel 685d Absatz 2 OR die Ablehnung einer Erwerberin oder eines Erwerbers vorgesehen werden, welche(r) trotz Verlangen der Nationalbank nicht ausdrücklich erklärt, dass sie oder er die Aktien im eigenen Namen und auf eigene Rechnung erworben hat und halten wird (Art. 26 Abs. 3 E-NBG).

2.4.1.3 Kotierungsbestimmungen (Art. 27 E-NBG)

Da die Aktien der SNB an der Schweizer Börse kotiert sind, sind börsengesetzliche Vorschriften auf die Nationalbank insoweit anwendbar, als Zulassung und Handel der SNB-Aktie an der Schweizer Börse sich nach deren Ausführungsbestimmungen zu Artikel 5, 6 und 8 BEHG richten. Somit wird sich die SNB den entsprechenden Zulassungsvorschriften der Börse unterziehen müssen. Die Börsenorgane sollen indessen bei der Anwendung der Zulassungsvorschriften im Rahmen ihres Ermessens auf die Besonderheiten der SNB als Zentralbank Rücksicht nehmen (Ziff. 1.3.3.5). Aufgrund von Artikel 76 des Kotierungsreglements hat die Zulassungsstelle der Schweizer Börse die Möglichkeit, Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen des Reglements zu bewilligen. Sie machte bisher davon Gebrauch, indem sie die SNB von der halbjährlichen Zwischenberichterstattung und von der Erstellung einer Mittelflussrechnung entband. Damit wurde dem – aufgrund der besonderen Natur der SNB erheblich verminderten – Schutzbedürfnis des Anlegers Rechnung getragen. Indessen ist störend, dass die SNB als Zentralbank des Bundes von Ausnahmebewilligungen eines privaten Selbstregulierungsorgans abhängig ist. Artikel 27 E-NBG korrigiert diese unbefriedigende Situation, indem er der SNB gegenüber den Börsenorganen einen Anspruch verleiht, dass diese bei der Anwendung der Kotierungsbestimmungen, namentlich der Bestimmungen über Inhalt und Häufigkeit der finanziellen Berichterstattung, die besondere Natur der Nationalbank berücksichtigen.

2.4.1.4 Bekanntmachungen (Art. 28 E-NBG)

Das Aktienrecht (Art. 626 Ziff. 7 OR) schreibt vor, dass die Form der von der Gesellschaft ausgehenden Bekanntmachungen in den Statuten festzuhalten ist. Artikel 11 NBG sieht für Bekanntmachungen die Form des eingeschriebenen Briefes an die Aktionärinnen und Aktionäre und die Publikation im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) vor.

Die geltende Regelung mit Einschreibebrief ist unbefriedigend, da viele Aktionärinnen und Aktionäre die Mitteilungen per normaler Post bevorzugen. Deshalb sollen in Zukunft Einberufungen zur Generalversammlung und andere Bekanntmachungen an die Aktionärinnen und Aktionäre mit normaler Post versandt werden. Die Publikation im SHAB soll die SNB – als Institut von öffentlichem Interesse – für Einberufungen und Bekanntmachungen weiterhin beibehalten (Art. 28 E-NBG).

2.4.2

2. Abschnitt: Gewinnermittlung und Gewinnverteilung

2.4.2.1

Jahresrechnung (Art. 29 E-NBG)

Artikel 29 E-NBG entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 25 NBG. Die Terminologie wurde dem revidierten Aktienrecht angepasst. Im Interesse einer Entlastung des Gesetzestextes von unnötigen technischen Vorschriften wird der Hinweis weggelassen, dass das Geschäftsjahr der SNB dem Kalenderjahr entspricht.

Gemäss Artikel 29 E-NBG hat die SNB eine Jahresrechnung zu erstellen, welche sich aus der Erfolgsrechnung, der Bilanz und dem Anhang zusammensetzt. Die Terminologie folgt Artikel 662 Absatz 2 OR. Die Dreiteilung der Jahresrechnung entspricht der Praxis, welche die SNB seit dem Inkrafttreten des revidierten Aktienrechts verfolgt.

Wie das geltende Recht verweist Artikel 29 E-NBG für die Erstellung der Jahresrechnung auf die Vorschriften des Obligationenrechts. Anwendbar werden damit die Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung (Art. 957–964 OR) sowie die Rechnungslegungsvorschriften des Aktienrechts (Art. 662 ff. OR). Allerdings bleiben auch letztere auf einer relativ hohen Abstraktionsebene; manche Grundsätze sind nur stichwortartig umschrieben. Daher verweist Artikel 29 E-NBG zusätzlich auf «allgemein anerkannte Grundsätze der Rechnungslegung». Damit berücksichtigt das Notenbankrecht die Entwicklung der jüngeren Zeit, welche – ergänzend zu den obligationenrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften – breit beachtete private Regelwerke entstehen liess. In der Schweiz handelt es sich vor allem um die «FER» («Fachempfehlungen zur Rechnungslegung»), welche die offen gehaltenen Bestimmungen des Aktienrechts im Lichte internationaler Standards konkretisieren. Zu erwähnen sind aber auch die «International Accounting Standards» (IAS), die zunehmend Beachtung finden. Der Wortlaut von Artikel 29 E-NBG belässt der SNB die Freiheit, zwischen verschiedenen in Frage kommenden Regelwerken zu wählen.

Selbstverständlich muss die Nationalbank von den Rechnungslegungsvorschriften des Obligationenrechts und den anwendbaren Grundsätzen dort abweichen, wo sich dies aus den Vorschriften des Nationalbankgesetzes oder den Besonderheiten der Notenbanktätigkeit ergibt. In diesem Fall ist die Abweichung im Geschäftsbericht zu erläutern (Ziff. 1.3.2.5).

Die Vorschrift des geltenden Rechts (Art. 25 NBG), wonach die Jahresrechnung vor der Veröffentlichung und vor ihrer Abnahme durch die Generalversammlung dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist, befindet sich neu in Artikel 7 Absatz 1 E-NBG (Ziff. 2.1.7.2).

2.4.2.2

Gewinnermittlung (Art. 30 E-NBG)

Im geltenden Nationalbankgesetz fehlt eine Bestimmung darüber, wie der Nationalbankgewinn ermittelt werden soll (Ziff. 1.3.4.1). Neu verpflichtet Artikel 99 Absatz 3 BV die Nationalbank, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden; ein Teil davon soll in Gold gehalten werden. Diese Verfassungsnorm wird in Artikel 30 E-NBG konkretisiert, indem die SNB verpflichtet wird, aus ihren Erträgen zunächst Rückstellungen zu bilden, die es erlauben, die Währungsreserven auf

der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten. Die anschliessend verbleibenden Erträge sind als Gewinn auszuweisen und an Bund und Kantone auszuschütten. Im Einzelnen ist Artikel 30 E-NBG wie folgt zu verstehen:

Definition und Funktion von Währungsreserven

Unter den Währungsreserven sind die Devisenreserven, das Gold sowie die Reserveposition beim IWF und die internationalen Zahlungsmittel zu verstehen. Die Währungsreserven dienen zur Vorbeugung und Überwindung von Krisen. Sie werden eingesetzt, um vorübergehende Zahlungsbilanzungleichgewichte auszugleichen, bei dauerhaften Veränderungen als Puffer für eine längere Anpassungszeit zu sorgen und unvorhergesehene Kapitalströme zu glätten. So tragen sie dazu bei, das Vertrauen in die schweizerische Währung aufrecht zu erhalten und volkswirtschaftlich unerwünschte Wechselkurschwankungen zu vermeiden. In der Botschaft über einen neuen Geld- und Währungsartikel hat der Bundesrat dargelegt, dass die Schweiz als kleines Land mit einer starken Auslandverflechtung und einem international bedeutenden Finanzplatz höhere Währungsreserven braucht als andere, vergleichbar offene Volkswirtschaften. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Schweiz nicht zur Europäischen Union gehört und auch nicht den Euro übernommen hat. Die SNB führt weiterhin eine eigenständige Geld- und Währungspolitik und muss im Falle von Finanzkrisen deshalb auf gut dotierte Reserven zurückgreifen können.¹⁹⁰

Aufstockung der Währungsreserven über die Bildung von Rückstellungen

Um die Währungsreserven aufrecht zu erhalten, genügen auf der Passivseite der Bilanz weder das Aktienkapital (Art. 5 NBG) noch der Reservefonds (Art. 26 NBG), die beide mit der Entwicklung der Bilanzsumme der Bank nicht Schritt hielten. In der Rechnungslegung der SNB haben die *Rückstellungen* weitgehend die Funktion des Aktienkapitals und des Reservefonds übernommen (Ziff. 1.3.2.5). Angesichts ihrer besonderen Bedeutung und Funktion rechtfertigt es sich, die Rückstellungen im Gesetz ausdrücklich aufzuführen. Die gesetzliche Verpflichtung der Nationalbank, Rückstellungen zu bilden, die es erlauben, die Währungsreserven auf der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten (Art. 30 Abs. 1, 1. Satz, E-NBG), macht zunächst klar, dass die Rückstellungen dazu dienen, Wertveränderungen, welche in Form von Preisschwankungen auf den Devisenreserven und den Goldbeständen auftreten können, aufzufangen. Dies ist die betriebswirtschaftliche Funktion der Rückstellungen, wie sie auch bei privaten Aktiengesellschaften vorkommt. Die von der SNB zu treffende Vorsorge muss indessen über das betriebswirtschaftlich Notwendige hinausgehen. In der Bilanz der SNB haben die Rückstellungen eine volkswirtschaftliche Funktion, indem sie es ermöglichen, aus den Erträgen Währungsreserven aufzubauen, die für Interventionen am Devisenmarkt bzw. zur Krisenbewältigung eingesetzt werden können. Mit der Bestimmung, dass die Nationalbank Rückstellungen bildet, um die Währungsreserven auf der erforderlichen Höhe zu halten, wird somit Gewähr geboten, dass bei der Ermittlung des Gewinnes zunächst die angemessene Höhe der Währungsreserven beachtet wird, bevor die SNB auszuschüttende Gewinne ausweist.

¹⁹⁰ «Botschaft Währungsverfassung» (Anm. 13), BBl 1998 4062 ff.

Festlegung der Höhe der für die Geld- und Währungspolitik notwendigen Währungsreserven

Die notwendige Höhe an Währungsreserven lässt sich nicht wissenschaftlich präzise bestimmen und kann deshalb auch nicht mit einer exakten Regel ein für allemal durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Weil das Halten ausreichender Währungsreserven zum Notenbankauftrag (Führung der Geldpolitik) gehört, welchen die SNB unabhängig zu erfüllen hat, soll die Festlegung der notwendigen Währungsreserven Sache der Nationalbank sein. Eine Genehmigung durch ein politisches Gremium würde eine unzulässige Einschränkung der Notenbankunabhängigkeit darstellen (wenn ein politisches Organ z.B. einen Abbau von Währungsreserven zu Gunsten einer höheren Gewinnausschüttung fordern würde, käme dies im Prinzip einer Staatsfinanzierung durch die Notenbank gleich). Der Wortlaut von Artikel 30 Absatz 1 E-NBG macht deshalb deutlich, dass die Festlegung der Höhe der Währungsreserven in der Kompetenz der Nationalbank liegt: Indem die Nationalbank Rückstellungen aus ihren Erträgen bildet, um den notwendigen Bestand an Währungsreserven sicherzustellen, bestimmt sie automatisch auch die Höhe dieser Währungsreserven. Der Auftrag, Rückstellungen zu bilden, um die Währungsreserven auf der erforderlichen Höhe zu halten, schliesst dabei auch einen Abbau von Rückstellungen mit ein, falls die Währungsreserven nach Auffassung der SNB über der erforderlichen Höhe liegen.

Gleichzeitig ist das Halten von Währungsreserven durch die Zentralbank mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Es gilt deshalb sicherzustellen, dass die Währungsreserven der Nationalbank ein volkswirtschaftlich sinnvolles Mass nicht überschreiten. Dazu sieht das neue NBG zwei Vorkehrungen vor: Erstens soll die Höhe der Währungsreserven vom Bankrat genehmigt werden und zweitens soll die Nationalbank verpflichtet werden, sich beim Aufbau von Währungsreserven an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft zu orientieren.

Eine *Genehmigung* der Höhe der Währungsreserven durch ein politisches Gremium ist aus den genannten Gründen nicht wünschbar und würde die Notenbankunabhängigkeit unzulässig einschränken. Dieses Problem stellt sich nicht, wenn sich der *Bankrat* der SNB zur Höhe der Währungsreserven äussert: Diese vom Bundesrat und durch die GV der SNB-Aktionäre ernannte Fachgremium soll deshalb neu die Kompetenz erhalten, die Höhe der von der SNB gebildeten Rückstellungen zu genehmigen (Art. 42 Abs. 2 Bst. d E-NBG). Dies kann im Rahmen der Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung geschehen. Für die genaue Zusammensetzung der Währungsreserven, welche sich je nach geldpolitischen Bedürfnissen und Marktlage rasch ändern kann, soll indessen nach wie vor das Direktorium zuständig sein (Art. 46 Abs. 2 Bst. b E-NBG).

Zudem soll im Gesetzesartikel zur Gewinnermittlung verdeutlicht werden, dass die Höhe der Währungsreserven in einem vernünftigen Verhältnis zur Grösse und Struktur der Schweizer Volkswirtschaft stehen muss. Mit dem Zusatz, dass sich die SNB beim Entscheid über die erforderliche Höhe an Rückstellungen an der *Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft* orientieren muss, soll der Gesetzestext explizit darauf verweisen, dass die Höhe der Währungsreserven eines Landes stark von dessen Grösse und Struktur (u.a. Auslandsverflechtung, Finanzplatz) abhängt. Nicht gemeint mit Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft ist demzufolge die konjunkturelle Entwicklung (im Sinne von Art. 5 Abs. 1 E-NBG).

Die Pflicht der Nationalbank, sich an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft zu orientieren, wird in der Gewinnausschüttungsvereinbarung 2002 zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB (Ziff. 1.3.4.5) wie folgt konkretisiert: Die Nationalbank soll ihre Rückstellungen für Markt-, Kredit-, Liquiditäts- und Betriebsrisiken sowie für Goldpreisrisiken im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Wachstum des nominellen Bruttoinlandprodukts während der vergangenen fünf Jahre ausweiten.

Als Ausgangsniveau für die Zunahme der Rückstellungen für Markt-, Kredit-, Liquiditäts- und Betriebsrisiken soll der Bestand Ende 1990 gelten. Dieser Ausgangsbestand hat bisher zu einem im internationalen Vergleich vernünftigen angestrebten Bestand an Devisenreserven geführt.

Seit der Aufhebung der Goldbindung des Frankens hat auch das Gold seine Funktion als echte, einsetzbare Währungsreserve zurückerhalten. Auch das Gold muss deshalb in die Berechnungen des angestrebten Bestandes an Rückstellungen einbezogen werden. Der Einbezug der Goldreserven ist insbesondere wichtig, weil die Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 3 BV) der SNB zwar vorschreibt, einen Teil ihrer Währungsreserven in Gold zu halten, diesen Anteil aber bewusst nicht beziffert. Es soll der SNB überlassen sein, in welchem Umfang sie ihre Währungsreserven in Fremdwährungen oder Gold hält. Da seit der Aufhebung der Goldbindung des Frankens im schweizerischen Recht Gold und Devisen als «gleichwertige» Währungsreserven der Nationalbank betrachtet werden können, wäre es unlogisch, wenn nur die Währungsschwankungen auf den Devisenbeständen, nicht aber die Goldpreisschwankungen Einfluss auf die Höhe der Rückstellungen hätten. Für den Einbezug der Goldreserven in die Berechnungen für den angestrebten Bestand an Rückstellungen soll von einem Anfangsbestand an Gold von 1290 t ausgegangen werden. Dies entspricht dem Goldbestand nach der Ausgliederung der für die Geld- und Währungspolitik nicht mehr benötigten 1300 t Gold. Auf der Passivseite der SNB-Bilanz wirkt sich der Einbezug der Goldreserven dadurch wie folgt aus: Zusätzlich zu den Rückstellungen für Markt-, Kredit- und Liquiditätsrisiken sowie für Betriebsrisiken wird der Bilanzposten «Rückstellungen für Markt- und Liquiditätsrisiken auf Gold» in die Bemessungsgrundlage für die Zuwachsregel einbezogen.

Ausschüttbarer Gewinn als Residualgrösse

Da die SNB diejenigen Erträge, welche nach der Bildung der notwendigen Währungsreserven verbleiben, an Bund und Kantone ausschüttet, beeinflusst die Gewinnermittlung direkt auch die Höhe der Gewinnausschüttung der SNB. Dies wird in Artikel 30 Absatz 2 E-NBG deutlich gemacht. Die Klarstellung, dass sämtlicher nach der Bildung der Rückstellungen verbleibender Ertrag ausschüttbarer Gewinn ist, drängt sich auch auf, weil die SNB künftig – im Unterschied zu privaten Aktiengesellschaften (Art. 671 OR) – über keine gesetzlichen Reserven mehr verfügen wird (Ziff. 2.4.2.3.2).

2.4.2.3 Gewinnverteilung (Art. 31 E-NBG)

2.4.2.3.1 Einleitung

Der geltende Artikel 27 NBG regelt die Gewinnverteilung der SNB sehr konkret und abschliessend in drei Stufen. Aus dem Reingewinn ist zunächst der Reservefonds zu speisen (Abs. 1). Alsdann wird die Dividende an die Aktionärinnen und Aktionäre ausgerichtet (Abs. 2). Ein allfälliger Rest wird für die Ausrichtung der Pro-Kopf-Entschädigung an die Kantone verwendet und ein verbleibender Überschuss zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone ausbezahlt (Abs. 3). Es gibt keinen Anlass, an der Methodik der abschliessenden Regelung etwas zu ändern. Wohl aber soll der Artikel gestrafft und den Entwicklungen angepasst werden.

2.4.2.3.2 Gesetzlicher Reservefonds

Dem Reservefonds wurde ursprünglich die Aufgabe zugewiesen, für die Deckung allfälliger Verluste am Grundkapital zur Verfügung zu stehen (vgl. Art. 26 Abs. 1 NBG). Bereits anlässlich der Revision des NBG von 1953 wurde das Missverhältnis zwischen dem Reservefonds (von damals 21 Mio. Fr.) und der Höhe der Bilanzsumme (von 6,8 Mrd. Fr.) herausgestrichen und eine reichlichere Dotierung der Reserven verlangt.¹⁹¹ Die maximale Zuweisung an den Reservefonds wurde auf 2 Prozent des Grundkapitals, d.h. 1 Million Franken, verdoppelt. Aufgrund der jährlichen Speisung mit 1 Million Franken hat der Reservefonds Ende 2001 die Höhe von 66 Millionen Franken erreicht. Das Missverhältnis des Eigenkapitals zur Bilanzsumme wird heute durch die Rückstellungen aufgefangen (Ziff. 2.4.2.2). Daher kann die Vorschrift von Artikel 26 NBG durch die zeitgemässe Gewinnermittlungsnorm von Artikel 30 E-NBG, die einen Hinweis auf die besondere Funktion der Rückstellungen enthält, ersetzt werden. Weitere Dotierungen des gesetzlichen Reservefonds sind nicht mehr erforderlich. Auf die Gewinnverteilungsvorschrift des NBG wirkt sich dies so aus, dass sie nur noch die Dividende an die Aktionärinnen und Aktionäre (Art. 31 Abs. 1 E-NBG) und die Zuweisung an Bund und Kantone (Art. 31 Abs. 2 und 3 E-NBG) regeln muss. Diese Regelung ist in dem Sinne abschliessend, als die Bestimmungen des Aktienrechts über die jährlichen Zuweisungen an die gesetzlichen Reserven (Art. 671 OR) auf die SNB nicht anwendbar und weitere Dotierungen der gesetzlichen Reserven oder die Bildung anderer Reserven nicht zulässig sind.

Die Weiterführung des bestehenden Reservefonds macht ebenfalls keinen Sinn mehr. Entsprechend der Regelung von Artikel 30 Absatz 1 E-NBG haben bei der SNB die Rückstellungen die Funktion der Reserven übernommen, weshalb der Reservefonds gestützt auf eine Übergangsbestimmung zum neuen NBG auf die Rückstellungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 E-NBG übertragen werden soll (Art. 57 Abs. 2 E-NBG).

¹⁹¹ «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl 1953 I 919.

2.4.2.3.3

Dividende (Art. 31 Abs. 1 E-NBG)

Gemäss Artikel 27 Absatz 2 NBG ist die Dividende, die an die Aktionärinnen und Aktionäre ausbezahlt werden kann, auf höchstens 6 Prozent des einbezahlten Grundkapitals begrenzt, was einen Betrag von 1,5 Millionen Franken ergibt. Mit dieser Begrenzung wurde die Auflage der Verfassung (Art. 39 Abs. 4 aBV) umgesetzt, wonach auf dem Aktienkapital eine «angemessene» Dividende zu bezahlen war. Da die gesetzliche Beschränkung zu konstanten Dividendenzahlungen der SNB führt, wird die Nationalbankaktie vom Markt in normalen Zeiten als relativ nahes Substitut zu den eidgenössischen Obligationen eingestuft. Die neue Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 4 BV) erwähnt im Interesse der Verwesentlichung die Dividende nicht mehr, sondern bloss noch den Mindestanspruch der Kantone. Infolge dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe ist an einer gesetzlichen Limitierung der Dividende festzuhalten. Eine Erhöhung der heutigen Limite von 6 Prozent erscheint nicht als angebracht. Eine solche Erhöhung wäre – sofern die SNB weiterhin die Maximaldividende ausschütten würde – ein einmaliges Geschenk an jene SNB-Aktionärinnen und -Aktionäre, welche zufällig bei Inkrafttreten des revidierten Gesetzes Aktien besitzen. Nur sie würden von einer einmaligen Erhöhung des Aktienkurses profitieren. In der Folge würde der Aktienkurs wieder wie vorher der Zinsentwicklung folgen.

2.4.2.3.4

Zuweisung an Bund und Kantone (Art. 31 Abs. 2, 1. Satz, und Abs. 3 E-NBG)

Gemäss Artikel 27 Absatz 3 NBG wird aus dem Reingewinn, der über die Zuweisung an den Reservefonds und die Dividende an die Aktionärinnen und Aktionäre hinausgeht, zunächst den Kantonen eine Entschädigung von 80 Rp. pro Kopf der Bevölkerung ausgerichtet. Damit wollte man die Kantone für den ihnen durch den Entzug des Notenmonopols entstandenen Ausfall entschädigen. Für diese zusätzliche Entschädigung an die Kantone aus dem Reingewinn ist kein Platz mehr. Bald hundert Jahre nach dem Entzug des Notenmonopols lässt sie sich sachlich nicht mehr begründen. Angesichts des heutigen Betrages der Gewinnausschüttung, an welchem die Kantone zu zwei Drittel partizipieren, hat die Pro-Kopf-Entschädigung keine Bedeutung mehr. Sie ist ersatzlos aus dem Gesetz zu streichen.

Artikel 31 Absatz 2 E-NBG weist den Reingewinn, der die Dividende an die Aktionärinnen und Aktionäre übersteigt, zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu. Die Aufteilung entspricht somit der bisherigen Regelung (Art. 27 Abs. 3 Bst. b NBG) sowie der Vorschrift von Artikel 99 Absatz 4 BV. Für die Zuweisung der zwei Drittel an die Kantone gilt Artikel 27 Absatz 4 NBG, wonach neben der Wohnbevölkerung (zu $\frac{5}{8}$) auch die Finanzkraft der Kantone (zu $\frac{3}{8}$) für die Verteilung der zwei Drittel unter die Kantone massgebend ist. Diese Regelung wird in Artikel 31 Absatz 3 E-NBG übernommen.

2.4.2.3.5

Vereinbarung mit dem EFD (Art. 31 Abs. 2, 2. Satz, E-NBG)

Die Nationalbank wird auch in den kommenden Jahren in der Lage sein, erhebliche Reingewinne auszuweisen, welche im Wesentlichen nach dem Schlüssel von Artikel 31 Absatz 2, 1. Satz, E-NBG an Bund und Kantone gehen werden. Nach den Grundsätzen von Artikel 30 E-NBG ermittelt, können diese Gewinne aber von Jahr zu Jahr stark schwanken. Die öffentlichen Haushalte, welche am Gewinn der SNB partizipieren, haben dagegen ein Interesse an stetigen, prognostizierbaren Auszahlungen. Aus diesem Grund sehen die Gewinnausschüttungsvereinbarung von 1992 und noch verstärkt jene aus den Jahren 1998 und 2002 eine Verstetigung der Gewinnausschüttungen der SNB vor (Ziff. 1.3.4.3, 1.3.4.4, 1.3.4.5). Diese Praxis soll nun in Artikel 31 Absatz 2, 2. Satz, E-NBG eine gesetzliche Grundlage erhalten: Um eine mittelfristige Verstetigung der jährlichen Gewinnausschüttung sicherzustellen, sollen EFD und Nationalbank eine Vereinbarung abschliessen.

Mit der Verwaltungsvereinbarung verweist das Gesetz auf ein Instrument, das nun seit 1992 für die Festlegung einer mittelfristig stabilen Gewinnausschüttung an Bund und Kantone verwendet wird und das sich auch in anderen Bereichen, wo die SNB mit dem Bundesrat zusammenarbeitet, bewährt hat. So wird aufgrund der Bundesgesetzgebung über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods (Art. 4) die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und SNB bei der Durchführung der Mitgliedschaft im IWF ebenfalls in einer Vereinbarung geregelt.¹⁹²

Eine Vereinbarung der SNB mit dem EFD und nicht etwa auch mit den Kantonen ist im vorliegenden Fall deshalb am Platz, weil gemäss Artikel 7 Absatz 1 E-NBG die Jahresrechnung der SNB durch den Bundesrat zu genehmigen ist (Ziff. 2.1.7.2). Da jedoch die Kantone die Hauptempfänger der Gewinnausschüttungen der SNB sind, haben sie ein legitimes Interesse an der Art und Weise der Verstetigung der Ausschüttungsbeträge. Artikel 31 Absatz 2, 3. Satz, E-NBG hält daher fest, dass die Kantone vor dem Abschluss einer neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung zu informieren sind. Diese vorgängige Information soll den Kantonen die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Inhalt der Gewinnausschüttungsvereinbarung geben. Selbstredend steht es den Kantonen auch offen, die Vereinbarung mittels verwaltungsrechtlicher Klage durch das Bundesgericht überprüfen zu lassen (Art. 53 Abs. 2 E-NBG). Die Vereinbarung basiert auf dem Entscheid der SNB, wie sie das – von der Verfassung (Art. 99 Abs. 3 BV) eingeräumte – Ermessen gemäss Artikel 30 E-NBG bei der Aufstellung der Jahresrechnung mittelfristig zu nutzen gedenkt. Sie verhindert Meinungsverschiedenheiten bei der Genehmigung der einzelnen Jahresrechnungen. Vorbehalten bleibt die Abnahme der Jahresrechnung und der Gewinnverteilung durch die Generalversammlung.

2.4.2.4

Liquidation (Art. 32 E-NBG)

Im geltenden Nationalbankgesetz wird die Liquidation der SNB im Abschnitt VIII mit dem Titel «Dauer des Privilegiums» in drei Artikeln (Art. 66–68 NBG) detailliert geregelt. Diese Bestimmungen gehen zurück auf das NBG von 1905, welches

¹⁹² BG vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, SR 979.1.

aufgrund des früheren Rückkaufsrechts des Bundes (Art. 39 Abs. 2 aBV) der Nationalbank das Notenmonopol lediglich für eine Dauer von 20 Jahren verlieh (Ziff. 2.1.4). Mit dem Zwang zur periodischen Erneuerung des Monopolrechts wollte man sicherstellen, dass dieses nicht den Charakter eines wohlverworbenen Rechts erhielt, was im Falle der Aufhebung Entschädigungsfolgen nach sich gezogen hätte.¹⁹³ Eine Nichtverlängerung des Banknotenprivilegs hätte zur Liquidation der Aktiengesellschaft Schweizerische Nationalbank nach den Vorschriften von Artikel 68 NBG geführt.

Die neue Bundesverfassung hat die Ausgangslage insofern verändert, als die Geld- und Währungspolitik nun auf Verfassungsstufe direkt der Schweizerischen Nationalbank übertragen wird (Art. 99 Abs. 2 BV). Dementsprechend soll auch das Notenmonopol im neuen NBG dauerhaft auf die SNB übertragen werden (Art. 4 E-NBG, Ziff. 2.1.4). Die periodische Erneuerung des Banknotenmonopols durch die Eidg. Räte entfällt: Die Artikel 66 und 67 NBG sind daher ersatzlos zu streichen.

Die Liquidationsregelung ist der neuen Situation anzupassen. Dabei ist von den folgenden Überlegungen auszugehen: Die Schweizerische Nationalbank als Trägerin des Banknotenmonopols soll in der Struktur der Aktiengesellschaft fortbestehen (Ziff. 1.3.5.1). Sollte sich der Gesetzgeber dereinst für eine andere rechtliche Struktur der Nationalbank entscheiden, so hätte er das NBG entsprechend zu ändern. Die Liquidation der Aktiengesellschaft Schweizerische Nationalbank wäre dann zumal zu regeln. Im Hinblick auf einen solchen Fall soll jede Rechtsunsicherheit bezüglich der Rechte der Aktionärinnen und Aktionäre der SNB beseitigt werden. Da Artikel 2 E-NBG die subsidiäre Anwendbarkeit des Aktienrechts auf die Nationalbank festlegt (Ziff. 2.1.2), wären ohne abweichende Regelung im NBG die Artikel 736 ff. OR auf eine Liquidation der SNB anzuwenden. Die dort vorgesehene Möglichkeit eines Generalversammlungsbeschlusses über die Auflösung der Gesellschaft wäre jedoch nicht sachgerecht, weil der Gesetzgeber für die Fortführung des Notenbankauftrags zu sorgen hat. Eine Aufteilung des Liquidationsergebnisses auf die Aktionärinnen und Aktionäre (Art. 745 OR) würde zudem der verfassungsrechtlichen Gewinnverteilungsvorschrift widersprechen.

Artikel 32 E-NBG verzichtet auf eine ausführliche Regelung, die ohnehin nicht sämtliche denkbaren Situationen auffangen könnte. In Absatz 1 wird festgelegt, dass die Aktiengesellschaft Schweizerische Nationalbank mittels Bundesgesetz aufgelöst werden kann. Dieses regelt auch das Liquidationsverfahren. Damit wird klargestellt, dass ein derart tiefgreifender Eingriff nur durch die Bundesversammlung und nur mit einem referendumpflichtigen Erlass getätigt werden kann. Die Bestimmung bedeutet gleichzeitig einen Eingriff in die Rechte der Aktionärinnen und Aktionäre, indem die Generalversammlung einen Beschluss zur Liquidation der SNB nicht mehr fällen kann. Dies ist folgerichtig, weil es sich bei den Aufgaben der SNB gemäss Artikel 5 E-NBG um bundesgesetzliche Aufgaben handelt, über welche die Generalversammlung nicht disponieren kann. Hingegen soll die Generalversammlung frei sein, dem Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung einen Antrag auf Auflösung der Nationalbank zu stellen (siehe Art. 36 Bst. f E-NBG).

Artikel 32 Absatz 2 E-NBG umschreibt die vermögensmässigen Rechte der Aktionärinnen und Aktionäre im Falle einer Liquidation der SNB. Auch in der Liquidationsphase sollen die Kapitalgeber angemessen entschädigt werden. Grundsätzlich

¹⁹³ Schürmann (Anm. 38), Art. 66 N. 2.

soll ihnen neben dem Nennwert ihrer Aktien eine angemessene Verzinsung für den Zeitraum nach dem Inkrafttreten des Auflösungsbeschlusses bis zur Auszahlung zustehen. Der Gesetzgeber wird diesen Zinssatz oder eine Regel für dessen Festlegung im Gesetz über das Liquidationsverfahren festlegen müssen, wobei der Höchstsatz für die Dividende (Art. 31 Abs. 1 E-NBG) eine Leitlinie darstellen dürfte. Verglichen mit der geltenden Regelung (Art. 68 Abs. 1 NBG) bietet der Vorschlag grössere Flexibilität. Die bisherige Beteiligung der Aktionärinnen und Aktionäre am Reservefonds (Art. 68 Abs. 2 NBG) entfällt mit dessen Aufhebung (Ziff. 2.4.2.3.2).

Die klare Regelung von Artikel 32 Absatz 2 E-NBG ist auch im Hinblick auf den Börsenhandel der SNB-Aktie bedeutsam. Sie trägt dazu bei, spekulative Überbewertungen der SNB-Aktie, die gelegentlich aufgrund von Missverständnissen über die Rechte der SNB-Aktionärinnen und -Aktionäre entstehen, weniger wahrscheinlich zu machen. Das über die Entschädigung der Aktionärinnen und Aktionäre hinaus vorhandene Vermögen der SNB bleibt dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Nationalbank gewidmet; es soll in das Eigentum der neuen Nationalbank übergehen. Damit ist auch klargestellt, dass Artikel 32 Absatz 2 E-NBG keine Rechtsgrundlage für eine Vermögensübertragung an eine ausländische oder supranationale Zentralbank bilden kann. Ein solcher Transfer hätte zusammen mit der Übertragung der Geld- und Währungshohe zu geschehen, was eine Änderung von Artikel 99 BV voraussetzen würde.

2.5 5. Kapitel: Die Organisation der SNB

2.5.1 1. Abschnitt: Organe (Art. 33 E-NBG)

Die SNB verfügt nach geltendem Recht (Art. 28 NBG) über sieben Organe, nämlich fünf für die Aufsicht und Kontrolle (Generalversammlung der Aktionärinnen und Aktionäre, Bankrat, Bankausschuss, Lokalkomitees und Revisionskommission) und zwei für die Leitung (Direktorium und Lokaldirektionen). Im Rahmen der angestrebten organisatorischen Reform kann inskünftig auf drei Organe der SNB verzichtet werden: Bankausschuss (Ziff. 1.3.6.2), Lokaldirektionen (Ziff. 1.3.6.3) und Lokalkomitees (Ziff. 1.3.6.4). Damit reduzieren sich die Organe der SNB neu auf die Generalversammlung der Aktionärinnen und Aktionäre (GV), den Bankrat, das Direktorium und die Revisionsstelle (Art. 33 E-NBG). Die Revisionsstelle löst die bisherige Revisionskommission ab.

2.5.2 2. Abschnitt: Die Generalversammlung

2.5.2.1 Einleitung

Im Vergleich zu den Befugnissen der Generalversammlung (GV) einer privaten Aktiengesellschaft (Art. 698 OR) sind die gesetzlichen Befugnisse der GV der SNB (Art. 37 und 38 NBG) beschränkt (Ziff. 1.3.2.3). Daran soll sich materiell nichts ändern (Ziff. 2.5.2.4). Im Sinne einer Straffung sollen aber im neuen NBG alle Bestimmungen des geltenden NBG wegfallen, welche verfahrensmässige Fragen des Ablaufs der GV regeln. Diese sollen in das geplante Organisationsreglement, welches vom Bundesrat zu genehmigen ist (Art. 42 Abs. 2 Bst. a E-NBG), übertragen

werden. Davon betroffen sind die Artikel 29 Absatz 2 bis 4 NBG, Artikel 31, 32, 33, 34, 35 und teilweise 39 NBG.

2.5.2.2 Durchführung (Art. 34 E-NBG)

An dieser Gesetzesbestimmung (bisher Art. 37 NBG) ist nichts Grundsätzliches zu ändern. Eine gewisse Anpassung an Artikel 699 OR in inhaltlicher und sprachlicher Hinsicht erscheint aber sinnvoll.

In Anlehnung an das Obligationenrecht soll die ordentliche GV einmal jährlich bis spätestens Ende Juni stattfinden (Art. 699 Abs. 2 OR). Bisher musste sie bis spätestens im April durchgeführt werden (Art. 37 Abs. 1 NBG). Der SNB wird damit inskünftig ein grösserer zeitlicher Spielraum zur Verfügung stehen, um die GV durchzuführen. Dies ist von Vorteil, weil die Jahresrechnung (einschliesslich Verteilung des Reingewinnes) und der Geschäftsbericht vor der Abnahme durch die GV zuerst dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden müssen (Art. 7 Abs. 1 E-NBG). Nicht mehr im Gesetz aufgeführt wird die Möglichkeit, durch Generalversammlungsbeschluss eine ausserordentliche GV einzuberufen (Art. 37 Abs. 5 NBG), weil dies bereits im Obligationenrecht so vorgesehen ist (Art. 699 Abs. 2 und 3 OR). Das Recht von Aktionärinnen und Aktionären, die zusammen mindestens 10 Prozent des Aktienkapitals vertreten, unter Angabe der Verhandlungsgegenstände und der Anträge die Einberufung einer GV zu verlangen (Art. 34 Abs. 2 E-NBG), entspricht sowohl dem geltenden Artikel 37 Absatz 5 NBG wie auch Artikel 699 Absatz 3, 1. Satz, OR. Dieser relativ tiefe Prozentsatz soll beibehalten werden, damit die privaten Aktionärinnen und Aktionäre, welche bloss gut 30 Prozent des Aktienkapitals halten, in ihrem Antragsrecht nicht zu stark eingeschränkt sind.

2.5.2.3 Einberufung, Verhandlungsgegenstände (Art. 35 E-NBG)

Die Kompetenz zur Einberufung der GV steht der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bankrates zu, welche(r) gleichzeitig die vom Bankrat bestimmten Traktanden bekannt gibt (bisher Artikel 30 Absatz 1–3 NBG; neu Artikel 35 Absätze 1 und 2, 1. Satz, E-NBG). In Anlehnung an das Aktienrecht (Art. 700 Abs. 1 OR) soll die geltende Frist von drei Wochen für die Einberufung einer GV (Art. 30 Abs. 1 NBG) leicht auf 20 Tage verkürzt werden. Neu wird im Gesetz erwähnt, dass die Einladung schriftlich zu erfolgen hat (Art. 35 Abs. 1 E-NBG). Der geltende Artikel 30 Absatz 3 NBG wird sprachlich an Artikel 700 Absatz 2 OR angepasst (Art. 35 Abs. 2 E-NBG). Die Ausübung des Rechts der Aktionärinnen und Aktionäre, Verhandlungsgegenstände mit Anträgen auf die Traktandenliste zu setzen, soll etwas erschwert werden, indem neu 20 statt wie bisher 10 Aktionärinnen und Aktionäre einen solchen Antrag unterstützen müssen. Es gilt zu vermeiden, dass Fragen, die keine bedeutende Unterstützung unter den Aktionärinnen und Aktionären finden, zu Geschäften der GV gemacht werden. Artikel 35 Absatz 3 E-NBG hält fest, dass über Anträge, die im Rahmen der Einberufung der GV nicht angekündigt wurden, keine Beschlüsse gefasst werden können (bisher Art. 30 Abs. 4 NBG).

2.5.2.4

Befugnisse (Art. 36 E-NBG)

Artikel 36 E-NBG wurde in der Formulierung modernisiert und nennt, mit Ausnahme des Rechts der GV, die Statuten der Gesellschaft festzusetzen, im Wesentlichen alle unübertragbaren Kompetenzen der GV, wie sie vom Aktienrecht vorgeschrieben werden (Art. 698 OR). Bei deren Ausübung wird jedoch an den bisherigen Einschränkungen festgehalten (Ziff. 1.3.2.3). Der Kompetenzkatalog der GV im NBG-Entwurf stimmt somit weitgehend mit demjenigen im geltenden Recht (Art. 37 Abs. 1, 2 und 3, Art. 38 NBG) überein.

Leicht gestärkt wird die Wahlkompetenz der GV im Verhältnis zum Bundesrat bei der Bestellung des Bankrats: Im Zuge der Verkleinerung des Bankrats wird die GV noch 5 von 11 Bankratsmitgliedern (bisher 15 von 40, Art. 38 Ziff. 1 NBG) wählen können (Art. 36 Bst. a E-NBG, Ziff. 2.5.3.2.1). Der GV obliegt auch die allfällige Abberufung von Mitgliedern des Bankrats (gemäss Art. 705 OR).

Unverändert übernommen werden die Kompetenz der GV, die Revisionsstelle zu wählen (Art. 36 Bst. b E-NBG), sowie die Befugnis, im Anschluss an die Genehmigung durch den Bundesrat, Jahresbericht und Jahresrechnung der Nationalbank zu genehmigen (Art. 36 Bst. c E-NBG).

Als gemäss OR (Art. 698) unübertragbare Befugnis der GV wird die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns auch im neuen NBG explizit erwähnt (Art. 36 Bst. d E-NBG), wobei die diesbezüglichen Rechte der GV durch die gesetzliche Regelung der Gewinnverteilung (bisher Art. 27 NBG, neu Art. 31 E-NBG) beschränkt werden.

Im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 37 Abs. 3 NBG) expliziter gefasst ist die Kompetenz der GV, dem Bankrat die Décharge zu erteilen (Art. 36 Bst. e E-NBG). Die Décharge-Erteilung gehört nach Aktienrecht zu den unübertragbaren Befugnissen der GV (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 5 OR). Es handelt sich hier um eine Erklärung, dass gegen die entlasteten Organe aus deren Geschäftsführung während des konkreten Geschäftsjahres keine Forderungen geltend gemacht werden (Ziff. 2.5.6.3). Die wirksame Entlastung bringt allfällige Schadenersatzansprüche (der Gesellschaft oder der zustimmenden Aktionärinnen und Aktionäre) gegen die Organe grundsätzlich zum Erlöschen (Art. 758 OR). Der Entlastungsbeschluss zeitigt seine Wirkung jedoch nur für bekannt gegebene Tatsachen (Art. 758 Abs. 1 OR).

Nach wie vor nicht befinden kann die GV über den Statuteninhalt, weil für die Ausgestaltung der Grundverfassung der SNB der Gesetzgeber zuständig ist (Ziff. 1.3.2.1.). Die GV kann aber dem Bundesrat zu Händen der Bundesversammlung die Änderung des Nationalbankgesetzes oder die Auflösung der SNB beantragen (Art. 36 Bst. f E-NBG). Die Konsequenzen einer Auflösung sind in Artikel 32 E-NBG geregelt.

Gestrichen werden kann die Kompetenz der GV, die Fortführung bzw. Auflösung der Nationalbank spätestens ein Jahr vor Ablauf des Privilegiums zu beschliessen. Weil der SNB in Artikel 4 E-NBG das Notenmonopol dauernd übertragen wird (Ziff. 2.1.4.3), erübrigt sich diese Bestimmung. Ebenfalls gestrichen werden die Vorschriften über die Kapitalerhöhung (Art. 38 Ziff. 4 NBG), weil sie unter Artikel 36 Bst. f E-NBG subsumiert werden können, indem jede Kapitalveränderung eine Revision des NBG notwendig macht.

2.5.2.5 Teilnahme (Art. 37 E-NBG)

Die Aktionärin oder der Aktionär übt seine Mitgliedschaftsrechte in der GV aus, wo er über die Bestellung der Organe und die Abnahme des Geschäftsberichtes entscheidet (Art. 689 Abs. 1 OR). Die Aktionärinnen und Aktionäre, die im Aktienbuch eingetragen sind, sind zur Teilnahme an der GV berechtigt (Art. 29 Abs. 1 NBG; Art. 37 Abs. 1 E-NBG). Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass die Bevollmächtigung einer Vertreterin oder eines Vertreters schriftlich erfolgen muss. Im Gegensatz zum Aktienrecht (Art. 689 Abs. 2 und 689a Abs. 1 OR) kann die Aktionärin oder der Aktionär sich jedoch nur durch eine andere SNB-Aktionärin oder einen anderen SNB-Aktionär vertreten lassen (Art. 37 Abs. 2 E-NBG).

2.5.2.6 Beschlüsse (Art. 38 E-NBG)

Der Inhalt von Artikel 38 E-NBG entspricht mehrheitlich Artikel 36 NBG. Im Unterschied zum geltenden Recht finden nun aber neben Sachabstimmungen auch Wahlen grundsätzlich offen statt. Zudem müssen neu 20 statt wie bisher fünf anwesende Aktionärinnen und Aktionäre verlangen, dass Abstimmungen oder Wahlen geheim abgehalten werden.

2.5.3 3. Abschnitt: Der Bankrat

2.5.3.1 Übersicht

Im Rahmen der Reform der Organisationsstruktur der SNB soll der Bankrat professionalisiert werden.

Damit verbunden ist zunächst eine Verwesentlichung der Aufgaben des Bankrats und eine Stärkung seiner Kompetenzen in der Aufsicht. Die im geltenden Nationalbankgesetz (Art. 43 NBG) aufgezählten Kompetenzen des Bankrates dienen vorab der Wahrnehmung einer gewissen Organisations-, Finanz- und Rechnungslegungsaufsicht. Anstelle der Wahl und Abberufung der leitenden Organe – bei der privatrechtlichen AG eine der wichtigsten Befugnisse des Verwaltungsrates – verfügt der Bankrat über das Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder des Direktoriums, ihrer Stellvertreterinnen oder Stellvertreter und der Zweigniederlassungs-Direktorinnen oder -Direktoren. Die übrigen Kompetenzen des Bankrates umfassen namentlich die Wahl der Mitglieder anderer Aufsichtsorgane (Bankausschuss, Lokalkomitee), die Beschlussfassung über Errichtung und Aufhebung von Bankstellen, die Einforderung des «non-versé» und die Feststellung der Anträge an die Generalversammlung. Zieht man in Betracht, dass Bankausschuss und Lokalkomitees für die Administrativaufsicht künftig nicht mehr benötigt werden, fallen verschiedene dieser übrigen Kompetenzen weg. Umgekehrt fehlen einige Aufsichtsbefugnisse, die mit Blick auf die unentziehbaren Kernkompetenzen des Verwaltungsrates (gemäss Art. 716a OR des revidierten Aktienrechts) dem Pflichtenheft des Bankrats beigelegt werden sollten. Dies soll teilweise im Nationalbankgesetz selber, teilweise im Organisationsreglement der Bank geschehen.

Die vorgesehene Straffung der Kompetenzen geht mit einer Stärkung der Verantwortung des Bankrats einher. Dies hat Auswirkungen auf die Grösse und personelle Zusammensetzung des Bankrats: Der Bankrat soll von 40 auf 11 Mitglieder reduziert werden, und seine Mitglieder müssen über besondere Fachkenntnisse zur Ausübung ihres Mandats verfügen.

2.5.3.2 Wahl und Amtsdauer (Art. 39 E-NBG)

2.5.3.2.1 Zusammensetzung und Wahlorgan (Art. 39 Abs. 1 und 2 E-NBG)

Gegenwärtig besteht der Bankrat der SNB aus 40 Mitgliedern. Werden die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Bankrats verstärkt und die Bedeutung seiner Entscheidungsfindung erhöht, so müssen in diesem Gremium meinungsbildende Diskussionen geführt werden können. Dies ist – wie die Erfahrungen zeigen – in allzu grossen Gremien nicht mehr möglich. Auch stärkt ein kleineres Gremium die Verantwortung der einzelnen Mitglieder. Aus dieser Sicht drängt sich eine starke Verkleinerung des Bankrats auf. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass die Landesgegenden und Sprachregionen im Bankrat angemessen vertreten sein sollten (Art. 40 Abs. 2 E-NBG), was bei einem etwas grösseren Gremium leichter zu bewerkstelligen ist. Mit der im Gesetzestext vorgeschlagenen Grösse des Bankrats wird beiden Anliegen Rechnung getragen: Mit 11 Mitgliedern sollte eine effiziente Entscheidungsfindung im Bankrat wie auch die Berücksichtigung von föderalistischen Gesichtspunkten bei der Wahl der einzelnen Mitglieder gewährleistet sein (Art. 39 Abs. 1 E-NBG).

Was das Verhältnis der vom Bundesrat zu den von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern angeht, werden im heutigen Bankrat von 40 Mitgliedern deren 25 (62,5 %) vom Bundesrat gewählt. Wird der Bankrat wie vorgeschlagen auf 11 Mitglieder reduziert, stellt sich die Frage, ob der Bundesrat neu 7 Mitglieder (63,6 %) oder sechs Mitglieder (54,5 %) wählen soll. Würde der Bundesrat 7 Mitglieder wählen, käme den Aktionärinnen und Aktionären der SNB nur noch das Wahlrecht für 4 Bankräte zu. Dies erscheint sehr wenig, zumal der Bundesrat auch weiterhin das Präsidium und Vizepräsidium des Bankrats bestimmen soll (Art. 39 Abs. 2 E-NBG) und seine verfassungsrechtliche Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnis zudem im Rahmen der Rechenschaftsablage der SNB wahrnehmen kann. Um das Recht der Aktionärinnen und Aktionäre auf Wahl der Verwaltungsratsmitglieder (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR) nicht unnötig einzuschränken, soll der Bundesrat im neuen Bankrat nur noch 6 von 11 Mitgliedern ernennen (Art. 39 Abs. 1 E-NBG). Die Mehrheit der Bankratsmitglieder wird damit immer noch vom Bundesrat ernannt, aber die GV kann neu 45,5 Prozent der Mitglieder des Bankrats wählen statt wie bisher 37,5 Prozent. Im Gegenzug zu dieser Stärkung der Wahlkompetenz der GV soll auf die von verschiedenen Kantonen im Rahmen der Vernehmlassung beantragte gesetzliche Verpflichtung, dass drei der vom Bundesrat gewählten Mitglieder Delegierte der Kantone sein müssen, verzichtet werden. Die Kantone verfügen als Hauptaktionäre über genügend Stimmengewicht, um sicherzustellen, dass ihre Interessen im Bankrat angemessen vertreten werden.

2.5.3.2.2 Amtsdauer und Wiederwahl (Art. 39 Abs. 3 und 4 E-NBG)

Die Amtsdauer der Bankratsmitglieder soll 4 Jahre betragen (Art. 39 Abs. 3 E-NBG). Dies entspricht der bisherigen Regelung (Art. 40 NBG).

Neu ist hingegen, dass die gesamte Amtszeit eines Bankratsmitgliedes zwölf Jahre nicht überschreiten darf (Art. 39 Abs. 4 E-NBG). Dies geschieht in Anlehnung an die Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes¹⁹⁴ (Art. 15), welche die Amtszeit für Mitglieder von ständigen Kommissionen auf insgesamt zwölf Jahre beschränkt.

2.5.3.3 Voraussetzungen (Art. 40 E-NBG)

Festgehalten wird am Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts für die Mitgliedschaft im Bankrat (vgl. Art. 55 NBG, Art. 40 Abs. 1 E-NBG), da es sich um eine Position handelt, welche einen engen Bezug zur Schweiz voraussetzt. Zudem sollen Interessenkonflikte vermieden werden: Ein Nichtschweizer könnte eher in die Situation gelangen, in einem anderen Land, beispielsweise seinem Heimatland, gleichzeitig oder nachfolgend eine ähnlich gewichtige Stellung einzunehmen. Anders als für die Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter (Art. 44 Abs. 1 E-NBG) ist für die Bankratsmitglieder die Wohnsitzpflicht in der Schweiz (vgl. Art. 55 NBG) nicht mehr erforderlich. Im Unterschied zur Tätigkeit im Direktorium lässt sich ein Wohnsitz im Ausland mit der Mitgliedschaft im Bankrat, der sich in grösseren zeitlichen Abständen trifft, durchaus vereinbaren.

Zu den Voraussetzungen, um das Amt eines Bankratsmitglieds glaubwürdig zu erfüllen, gehört die persönliche Ehrenhaftigkeit. Diesem Aspekt wird Rechnung getragen, indem Artikel 40 Absatz 1 E-NBG einen «einwandfreien Ruf» als Wahlvoraussetzung für Bankratsmitglieder nennt. Dies ist insbesondere auch wichtig im Hinblick auf die Gründe für eine allfällige Abberufung von Bankratsmitgliedern, die keinesfalls bloss den Wegfall der fachlichen Voraussetzungen, sondern auch Vorbehalte gegenüber der charakterlichen Integrität oder dem Lebenswandel umfassen sollen.

Die angestrebte kompetenzmässige Aufwertung des Bankrates verlangt nach Kandidatinnen und Kandidaten mit besonderen Fachkenntnissen. Ökonomische Ausbildung und Forschungserfahrung, ein vertieftes Verständnis für die Funktionsweise der in- und ausländischen Finanzmärkte und breite Erfahrung in der Unternehmensführung sind einige der Kernqualitäten, die im neuen Bankrat versammelt sein sollten. Deshalb sollen neu entsprechende fachliche Anforderungen an die Mitglieder des Bankrates im Nationalbankgesetz umschrieben werden (Art. 40 Abs. 1 E-NBG).

In Abweichung von Artikel 707 Absatz 1 OR müssen Mitglieder des Bankrats nicht Aktionärinnen oder Aktionäre der SNB sein. Im Nationalbankgesetz wird diese Abweichung ausdrücklich festgehalten (Art. 40, Abs. 1 E-NBG). Dies entspricht der bisherigen Regelung von Artikel 42 Absatz 2 NBG.

¹⁹⁴ Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes («Kommissionenverordnung»), SR 172.31.

Ferner sollen – in sprachlicher Anlehnung an den für die Zusammensetzung des Bundesrates massgeblichen Artikel 175 Absatz 4 BV – die Landesgegenden und Sprachregionen im Bankrat angemessen vertreten sein (Art. 40 Abs. 2 E-NBG).

2.5.3.4 Rücktritt, Abberufung und Ersatzwahl (Art. 41 E-NBG)

Die Mitglieder des Bankrates haben eine feste Amtsdauer von vier Jahren (Art. 39 Abs. 3 E-NBG). Sie haben jedoch das Recht, jederzeit unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist zurückzutreten (Art. 41 Abs. 1 E-NBG). Die Rücktrittserklärung ist der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bankrats einzureichen, welche(r) dafür verantwortlich ist, diese der Wahlbehörde, also dem Bundesrat bzw. der Generalversammlung, weiterzuleiten. Artikel 41 Absatz 2 E-NBG umschreibt die Grundzüge der Ersatzwahlen; die Modalitäten werden im Organisationsreglement festzuhalten sein.

Im Unterschied zur bestehenden Regelung soll im Gesetz (Art. 41 Abs. 3 E-NBG) nun ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden, dass der Bundesrat von ihm gewählte Mitglieder des Bankrats abberufen kann. Die Voraussetzungen sind analog denjenigen für die Abberufung der Direktoriumsmitglieder (Art. 45 E-NBG) ausgestaltet. Das Aktienrecht hingegen sieht zwingend vor, dass die Generalversammlung berechtigt ist, die Mitglieder des Verwaltungsrates abzuberufen (Art. 705 Abs. 1 OR). Um die Unabhängigkeit der Generalversammlung als Wahlorgan zu gewährleisten, rechtfertigt es sich, auf ein Abberufungsrecht des Bundesrates für die von der GV gewählten Bankratsmitglieder zu verzichten.

2.5.3.5 Aufgaben (Art. 42 E-NBG)

2.5.3.5.1 Aufsicht und Kontrolle durch den Bankrat (Art. 42 Abs. 1 E-NBG)

Der Verwaltungsrat ist, soweit die Geschäftsführung nicht an andere delegiert worden ist, das geschäftsführende Organ der privaten Aktiengesellschaft. Bei der SNB wurde von Anbeginn eine strikte Trennung von Aufsicht und Geschäftsführung spezialgesetzlich normiert (Ziff. 1.3.2.4). Deshalb liegt das Schwergewicht der Kompetenzen des Bankrates in der Aufsicht. Dies soll auch im neuen NBG so bleiben. In Artikel 42 Absatz 1 E-NBG wird deshalb ausdrücklich und deutlicher als im bisherigen Recht (Art. 43 Abs. 1 NBG) festgehalten, dass der Bankrat für die Aufsicht und Kontrolle zuständig ist. Die Beaufsichtigung und Kontrolle soll namentlich im Hinblick auf «die Einhaltung von Gesetz, Reglementen und Weisungen» erfolgen. Die Formulierung deckt sich im Kern mit der unübertragbaren Kompetenz des Verwaltungsrates einer privaten Aktiengesellschaft für «die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen» zu sorgen (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5 OR).

Die nähere Ausgestaltung dieser Aufsichtsverantwortung des Bankrats im Sinne der Überprüfung bestimmter Führungsprozesse soll im Organisationsreglement erfolgen, damit die nötige Flexibilität gewährleistet ist. Des Weiteren soll der Bankrat die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der SNB genehmigen und damit eine indirekte Aufsicht über die rechtsgeschäftlichen Beziehungen mit Finanzmarktteilnehmern

(Art. 9 E-NBG) ausüben können. Auch diese Aufgabe wird ihm zweckmässigerweise im Organisationsreglement übertragen.

Die explizite Hervorhebung der Aufsichtstätigkeit des Bankrats im Gesetzestext bildet ein angemessenes Korrelat zum Verzicht auf Genehmigungskompetenzen des Bundesrats im Verwaltungs- sowie im personellen Bereich (Art. 61 NBG).

2.5.3.5.2 Kernkompetenzen des Bankrates (Art. 42 Abs. 2 E-NBG)

2.5.3.5.2.1 Gemäss Aktienrecht unübertragbare Kompetenzen von Verwaltungsräten

Das Aktienrecht bezeichnet bestimmte, wichtige und als zentral angesehene Verantwortungsbereiche des Verwaltungsrates als unübertragbar und unentziehbar (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1–7 OR). Im Zuge der Reform der Organisationsstruktur stellt sich die Frage, inwieweit bei einer «spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft» wie der SNB durch die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung (Art. 99 Abs. 2 BV) einerseits und durch die umfassende Geschäftsleitungskompetenz des Direktoriums andererseits die Kompetenzen des Bankrates anders organisiert werden sollen als in Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 1–7 OR umrissen. Eine unverhältnismässige Aushöhlung der Kompetenzen des Bankrates wäre gegeben, wenn ihm nur noch formale, das äusserliche Funktionieren der AG sicherstellende Entscheidungsbefugnisse und keine wirklichen Aufsichtskompetenzen eingeräumt würden. Deshalb sollen dem Bankrat grundsätzlich überall dort, wo es um die Führung des Unternehmens SNB im betriebswirtschaftlichen, unternehmerischen Sinne – d.h. nicht um die Führung der Notenbankpolitik (Geldpolitik und weitere zentralbanktypische Funktionen) – geht, die Kernkompetenzen von Artikel 716a OR belassen werden. Daraus resultiert eine Verwesentlichung der Verantwortlichkeiten des Bankrates und eine klare Aufwertung seiner Aufsichtsfunktion.

Insbesondere soll der Bankrat die in Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 1 OR vorgesehene Oberleitungskompetenz stärker wahrnehmen können (Ziff. 2.5.3.5.2.2). Ebenfalls gestärkt wird der Bankrat in seiner Organisations- und Finanzverantwortung, wie sie in Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 2 und 3 OR zum Ausdruck kommt (Ziff. 2.5.3.5.2.3, 2.5.3.5.2.4). Bereits im geltenden Nationalbankgesetz werden dem Bankrat die in Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 4–6 OR aufgezählten Kernkompetenzen sinngemäss übertragen. Diese Aufgaben sollen dem Bankrat auch im neuen NBG übertragen werden (Ziff. 2.5.3.5.2.5), wobei die Oberaufsicht über die Geschäftsführung im Sinne von Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 5 OR bereits in der allgemeinen Aufsichts- und Kontrollkompetenz des Bankrates (Ziff. 2.5.3.5.1) enthalten ist. Nicht näher einzugehen ist aus naheliegenden Gründen auf die Kernkompetenz von Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 7 OR (Benachrichtigung des Richters im Falle der Überschuldung).

2.5.3.5.2.2 Die «Oberleitungskompetenz» des Bankrates

Nach Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 1 OR hat der Verwaltungsrat einer privaten AG das unübertragbare und unentziehbare Recht der «Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen». Unter dem Begriff der «Oberleitung» kann

dabei die Festlegung der Ziele und der Unternehmenspolitik sowie die Wahl der Mittel, um diese Ziele zu erreichen, aber auch die dauernde Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Zielen und Mitteln verstanden werden.¹⁹⁵

Für den Bankrat der SNB ist dieses Recht der Oberleitung klar begrenzt, weil das NBG die Ziele und die Mittel zur Erreichung der gesetzlichen Aufgaben – vorab der Führung der Geldpolitik – selber definiert (Art. 5 E-NBG) bzw. dem Direktorium als dem geschäftsleitenden Organ die konzeptionellen und operativen Entscheidungen zuweist (Art. 46 Abs. 1 und 2 E-NBG). Für eine «Oberleitung» durch den Bankrat in diesem Bereich – sei es im Sinne der strategischen Festlegung von Aktivitätsfeldern, sei es im Sinne der Diskussion von Varianten bei Vorlagen zur Geldpolitik – besteht also grundsätzlich kein Raum.

Auf einem bestimmten Sachgebiet soll indessen der Bankrat seine Oberleitungskompetenz im Zusammenhang mit einer für die Geld- und Währungspolitik wichtigen Entscheidung wahrnehmen können. Der Bankrat soll die Höhe der Rückstellungen der SNB genehmigen (Art. 42 Abs. 2 Bst. d E-NBG). Die SNB bildet aus ihren Erträgen Rückstellungen, um einen für die Geld- und Währungspolitik angemessenen Bestand an Währungsreserven zu gewährleisten (Ziff. 2.4.2.2). Weil das Halten von angemessenen Währungsreserven Teil des Notenbankauftrags ist, gehört die Bestimmung der Höhe der Rückstellungen grundsätzlich – wie alle Entscheide im Zusammenhang mit der Führung der Geld- und Währungspolitik – zu den Kompetenzen des Direktoriums. Andererseits beeinflusst die Festlegung der Höhe der Rückstellungen auch direkt die Gewinnermittlung und Gewinnausschüttung der SNB. Es macht deshalb Sinn, den Entscheid über die Höhe der Rückstellungen dem für die Verabschiedung der Jahresrechnung an den Bundesrat zuständigen Gremium zu übertragen. Daher soll neu der Bankrat auf Antrag des Direktoriums die Höhe der Rückstellungen der SNB genehmigen können. Dies kann im Rahmen der Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung erfolgen. Indem die Höhe der Rückstellungen durch den von Bundesrat und GV gewählten Bankrat genehmigt werden muss, wird dieser Entscheid breiter abgestützt.

Während die Entscheidungsspielräume des Bankrats im Bereich der strategischen und für die Geld- und Währungspolitik wichtigen Fragen mit Ausnahme der Genehmigung der Rückstellungen durch das Gesetz klar eingeschränkt werden, soll dem Bankrat im *Personalbereich* verstärkt eine Oberleitungszuständigkeit zukommen. So soll der Bankrat künftig die Entschädigung seiner Mitglieder sowie die Entlohnung der Mitglieder des Direktoriums festlegen können. Zwecks Wahrung der Budgetautonomie der SNB (Ziff. 1.3.5.3.1) wird auf die bisherige Kompetenz des Bundesrats, die Besoldungsminima und –maxima für das Personal der SNB zu genehmigen (Art. 61 NBG), verzichtet. Der Bankrat übernimmt mithin die alleinige Verantwortung für die Gehaltspolitik der SNB (Art. 42 Abs. 2 Bst. k E-NBG). Bei der Entschädigung seiner Mitglieder sowie bei der Entlohnung der Direktoriumsmitglieder wird er indessen die Grundsätze und Reportingstandards des Bundesrats bezüglich der Anstellungsbedingungen für die obersten Führungskräfte bundesnaher Unternehmen und Institutionen zu beachten haben (Art. 42 Abs. 2 Bst. j E-NBG). Zur Schaffung von Transparenz publiziert die SNB zudem die Gehälter der Mitglieder des

¹⁹⁵ Böckli (Anm. 37), Rz 1528.

Direktoriums sowie die Honorierung der Mitglieder des Bankrats in ihrem Geschäftsbericht¹⁹⁶.

Die Festlegung der Besoldung der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll im Zuständigkeitsbereich des Direktoriums liegen (Art. 46 Abs. 2 Bst. f E-NBG). Dies erfordert, dass der Bankrat die Besoldungsgrundsätze in einem Gehaltsreglement regelt, welches die Lohnstufen ausweist (Art. 42 Abs. 2 Bst. k E-NBG).

Ebenfalls zur «Oberleitung» des Bankrats im Personalbereich gehört die Regelung der Unterschriftsberechtigung: Das geltende NBG hält fest, dass die SNB nur mittels Unterschrift von zwei zur Zeichnung berechtigten Personen verpflichtet werden kann (Art. 57 Abs. 1 NBG). Von diesem Grundsatz kann der Bankausschuss «für den laufenden Geschäftsverkehr» abweichende Vorschriften erlassen (Art. 57 Abs. 2 NBG). Im neuen NBG soll die Vertretung der SNB gegenüber Dritten nicht mehr direkt geregelt sein. Stattdessen soll eine Kompetenznorm geschaffen werden, die auf die Verhältnisse der SNB zugeschnitten ist. Es erscheint nicht sinnvoll, die Art und Weise der Zeichnung im Nationalbankgesetz zu normieren, erfordern doch die sich rasch wandelnden Geschäftsverhältnisse eine hohe Flexibilität in diesem Bereich (Einzel- oder Kollektivunterschrift, elektronische Signaturen, EDV-generierte Schriftstücke ohne Unterschrift, usw.). Deshalb soll der Bankrat ermächtigt werden, die Regeln zur rechtsverbindlichen Zeichnung namens der Nationalbank in einem Reglement festzulegen (Art. 42 Abs. 2 Bst. l E-NBG). In diesem Reglement kann neben der Art und Weise der Zeichnung auch der Umfang der Zeichnungsberechtigung im internen Verhältnis geordnet werden. Im Aussenverhältnis ergibt sich die Vertretungsmacht der zeichnungsberechtigten Personen der SNB aus den Einträgen im Handelsregister am Ort der Sitze und Zweigniederlassungen.

2.5.3.5.2.3 Die Organisationsverantwortung des Bankrates

Zu den Hauptaufgaben des Verwaltungsrates einer privaten AG gehört gemäss Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 2 OR die Organisation der Gesellschaft in den wesentlichen Grundzügen. Die Organisationsentscheide umfassen den Erlass von Organisationsreglement, Geschäftsordnung, evtl. weiterer Reglemente sowie die Festlegung der Berichterstattung durch die Geschäftsleitung (nach Art, Umfang, zeitlichem Rhythmus).

Die wichtigste Ausprägung der Organisationsverantwortung des Bankrates ist seine Befugnis, die innere Organisation der Bank festzulegen und das Organisationsreglement zu erlassen (Art. 42 Abs. 2 Bst. a E-NBG). Das Organisationsreglement soll Aufgaben, Funktionsweise und Beziehungen der einzelnen Organe zueinander, einschliesslich prozeduraler Fragen wie Sitzungen und Beschlussfassung, ordnen. Damit werden die bestehenden Geschäftsordnungen der Bankorgane sowie die Ausstandsordnung für die Mitglieder der Bankbehörden in einem einheitlichen Erlass zusammengefasst. In Übereinstimmung mit Artikel 99 Absatz 2 BV, wonach die SNB unter Mitwirkung des Bundes verwaltet wird, soll die Kompetenz des Bundesrates zur Genehmigung des Organisationsreglements beibehalten werden (bisher Art. 61 NBG, vgl. auch Ziff. 1.3.5.3.1).

¹⁹⁶ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 91.

Zur Organisationsverantwortung des Bankrates gehört auch, die äussere Organisation der Bank festzulegen. In diesen Bereich fällt namentlich die Gestaltung des Zweigniederlassungs- und Agenturnetzes, welches zur Wahrnehmung der Bargeldversorgung in der Schweiz erforderlich ist, sowie die Entscheide über die Errichtung von Vertretungen und Beiräten für die regionale Wirtschaftsbeobachtung (Art. 42 Abs. 2 Bst. b und c E-NBG). Die landesweite Verankerung der SNB mittels regionaler Beiräte soll der Notenbank erlauben, trotz stark verkleinertem Bankrat weiterhin den «Puls der Wirtschaft» zu fühlen.

2.5.3.5.2.4 Die Finanzverantwortung des Bankrates

Mit der Verantwortung für Oberleitung und Organisation der AG aufs engste verknüpft ist die Finanzverantwortung des Verwaltungsrates (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 3 OR). Ziel ist die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts des Unternehmens. Mittel sind eine adäquate Ausgestaltung des Rechnungswesens, eine (nachprüfende) Finanzkontrolle und eine (vorausschauende) Budgetierung und Finanzplanung. Bei Geschäftsbanken gehört zur kritischen Verfolgung und Nachprüfung der finanziellen Abläufe im Unternehmen insbesondere das Wachen über die Qualität der Aktiven und über die Liquidität.

Das Unternehmen SNB ist dadurch gekennzeichnet, dass es weder illiquid noch insolvent werden kann. Der Schutz der Aktiven steht ungeachtet dessen im Zentrum der «Geschäftsführung» und «Oberleitung» der SNB. Eine kritische Überwachung von Risiken, die mit dem Notenbankgeschäft verbunden sind, gehört seit je zu den Kernaufgaben der Bankbehörden (die «Kredittaxationen» gemäss Art. 43 Abs. 1 Ziff. 12 NBG, d.h. die Vergabe von Kreditlimiten, sollten namentlich das Ausfallsrisiko bei Vertragspartnern minimieren). Mit dem Einsatz moderner Finanzinstrumente durch die Notenbanken sind die Bewirtschaftung der Aktiven und das Risikomanagement anspruchsvoller geworden. Bei der SNB sind die Bankbehörden bereits heute in den entsprechenden Kontrollprozess und die Risikoberichterstattung einbezogen, indem eine Delegation des Bankausschusses speziell die Risikoaufsicht wahrnimmt. Neu soll der Bankrat im NBG explizit mit der Überwachung der Anlage der Aktiven und des Risikomanagements betraut werden (Art. 42 Abs. 2 Bst. e E-NBG). Diese Aufgabe ist direkter Ausfluss seiner Finanzverantwortung.

In der *Finanzplanung* sind die Verantwortlichkeiten der Bankbehörden in den letzten Jahren faktisch gewachsen, indem für immer mehr Aufwandsbereiche Jahresbudgets erarbeitet und im Rahmen eines Gesamtbudgets zur Genehmigung vorgelegt wurden (Personal, Informatik, Notenemission und -verarbeitung, Gebäudeunterhalt, usw.). Bisher nicht erarbeitet und vorgelegt wurden Ertragsbudgets. Bei einer Zentralbank, deren Erträge auf den Devisenanlagen naturgemäss stark schwanken, wären solche Budgets nicht sinnvoll. Die Genehmigung des Jahresbudgets sowie von Einzelinvestitionen, die einen bestimmten Betrag überschreiten (bisher Art. 43 Abs. 1 Ziff. 13 NBG), werden weiterhin einen wichtigen Kompetenzbereich des Bankrats bilden. Diese Verantwortlichkeiten sollen im Organisationsreglement verankert werden.

2.5.3.5.2.5

Übrige Kernkompetenzen des Bankrats

Die weiteren in Artikel 716a Absatz 1 Ziffern 4 und 6 OR genannten unübertragbaren Aufgaben von Verwaltungsräten (Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen; Erstellung des Geschäftsberichts und Vorbereitung der Generalversammlung) werden bereits im geltenden Nationalbankgesetz sinngemäss an Bankrat bzw. Bankausschuss übertragen (Art. 43 und 49 NBG). Die Einflussnahme auf die Zusammensetzung des obersten Leitungsgremiums beschränkt sich freilich auf ein Vorschlagsrecht zuhanden des Bundesrates (Art. 43 Abs. 1 Ziff. 3 NBG).

Diese Kernkompetenzen sollen nach wie vor – etwas moderner formuliert – im gesetzlichen Aufgabenkatalog des Bankrates figurieren (Art. 42 Abs. 2 Bst. f–i E-NBG): Der Bankrat wird wie bisher Jahresrechnung und Jahresbericht zu Handen von Bundesrat und Generalversammlung verabschieden (Art. 42 Abs. 2 Bst. f E-NBG), die Generalversammlung vorbereiten und ihre Beschlüsse ausführen (Art. 42 Abs. 2 Bst. g E-NBG). Auch hinsichtlich der Mitglieder des Direktoriums und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter bleibt es beim Vorschlagsrecht des Bankrates zuhanden des Bundesrates, der für die Wahl zuständig ist (Art. 42 Abs. 2 Bst. h in Vbdg. mit Art. 43 Abs. 2 E-NBG). Im Rahmen seiner Kompetenzen stellt der Bankrat dem Bundesrat Antrag auf Abberufung eines Direktoriumsmitglieds oder einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters (Art. 42 Abs. 2 Bst. h in Vbdg. mit Art. 45 E-NBG). In Übereinstimmung mit dem Aktienrecht (Art. 716 Abs. 1 Ziff. 4 OR) soll dem Bankrat sodann die Ernennung der Direktionsmitglieder bei den Sitzen, Zweigniederlassungen und Vertretungen übertragen werden (Art. 42 Abs. 2 Bst. i E-NBG). Diese Befugnis stand bisher dem Bankausschuss zu (Art. 49 Abs. 5 NBG). Die vom Bankrat ernannten Direktionsmitglieder werden privatrechtlich angestellt (Ziff. 2.5.4.5.3.2).

2.5.3.5.3

Weitere Normierung auf Reglementsstufe (Art. 42 Abs. 3 E-NBG)

Eine Annäherung an das Modell der privaten Aktiengesellschaft, die mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der SNB in Einklang steht, wird erreicht, indem der Bankrat inskünftig allein zuständig sein soll zum Erlass aller weiteren Reglemente, welche für die Tätigkeit der SNB notwendig sind (z.B. über Anerkennung und Vertretung von Aktionärinnen und Aktionären, Allgemeine Anstellungsbedingungen, Gehälter, Reiseschadigungen, usw.). Damit wird insbesondere die Finanz- und Budgetautonomie der SNB gewahrt (Ziff. 1.2.2.3). Die Zuständigkeit des Bankrates zum Erlass weiterer Reglemente in eigener Kompetenz ergibt sich aus Artikel 42 Absatz 3 E-NBG, wonach der Bankrat in allen Angelegenheiten entscheidet, die nach Gesetz oder Organisationsreglement nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.

Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Organisationsreglements in Artikel 42 Absatz 3 wird dieses gleichzeitig zum «Gefäss» für die Zuweisung weiterer, über die Aufzählung in Artikel 42 Absätze 1 und 2 E-NBG hinausreichender Aufgaben des Bankrates. Dem Bankrat können somit im Organisationsreglement auch nicht zum Bereich der aktienrechtlichen Kernkompetenzen zählende Aufgaben übertragen werden, wie etwa die Festsetzung der Nennwerte und Gestaltung der auszugebenden Banknoten (bisher Art. 43 Ziff. 7 NBG). Die verfahrensmässigen Regelungen in den

geltenden Artikeln 42 (Wahlprozedere), 43 Absatz 3 (Beschlussfassung), 44 (Protokolle) sowie 45 NBG (Unterzeichnung) werden zukünftig ebenfalls in das Organisationsreglement der SNB übertragen.

2.5.4 4. Abschnitt: Das Direktorium

2.5.4.1 Einleitung

Stellung, Funktion und Zusammensetzung des Direktoriums haben seit Bestehen der Bank keine Veränderung erfahren. Dem Direktorium obliegt, unter Vorbehalt der Kompetenzen von Bankrat und Bankausschuss, «nach den Reglementen die Verwirklichung der Aufgaben und Zwecke der Nationalbank» (Art. 52 Abs. 1, 2. Satz, NBG). In diesem Sinne sind seine Geschäftsführungskompetenzen umfassend. Das Gesetz zählt sodann eine Reihe von Einzelaufgaben des Direktoriums auf (Art. 52 Abs. 1, 3. Satz, Abs. 2–4 NBG). Wichtige Tätigkeiten der Nationalbank – wie etwa die Bargeldversorgung, die Sicherstellung des Interbank-Zahlungsverkehrs, die Anlage der Währungsreserven, die Mitwirkung an der internationalen Währungskooperation und der Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems – werden heute im Katalog der Direktoriumsaufgaben jedoch nicht erwähnt. Auf den ersten Blick scheint die Aufzählung von klar abgegrenzten Aufgaben im Widerspruch zur umfassenden Geschäftsleitungs- und Vollzugskompetenz des Direktoriums zu stehen. Sie ist indes- sen nötig, um die subsidiäre Eventualzuständigkeit des Bankrates (Ziff. 2.5.3.5.3) einzugrenzen. Trotzdem ist es sinnvoll, den Aufgabenbereich des Direktoriums in Zukunft allgemeiner und offener zu formulieren.

Das geltende Nationalbankgesetz (Art. 53 Abs. 4 NBG) umschreibt ferner die haupt- sächliche Geschäftstätigkeit der drei Departemente. Die Aufzählung einzelner Auf- gaben der Departemente im Gesetz schränkt die betriebliche Flexibilität der SNB ein und ist als Regelungsmethode ungeeignet. Auch entspricht die Bezeichnung der Aufgaben nicht mehr den heutigen Gegebenheiten, und teilweise fehlen Tätigkeiten, welche erst im Laufe der Zeit dazugekommen sind. So sind beispielsweise unter den Zuständigkeiten der Departemente in Zürich die Informatik und die Immobilienver- waltung, unter den Zuständigkeiten des Departements in Bern das Wertschriftenge- schäft nicht erwähnt. Zudem drängt sich angesichts der departementsübergreifenden Aufgaben und mit Blick auf die Informatik-Vernetzung vermehrt eine Aufgaben- verteilung unter den Departementen nach funktionellen statt – wie heute im Gesetz – nach örtlichen Kriterien auf. Indem neu die Aufgabenzuteilung im Organisations- reglement vorgenommen werden soll, ergibt sich die nötige Flexibilität.

2.5.4.2 Wahl und Amtsdauer (Art. 43 E-NBG)

2.5.4.2.1 Zusammensetzung (Art. 43 Abs. 1 E-NBG)

Das geltende System mit drei Direktoriumsmitgliedern und einer offenen Zahl von Stellvertreterinnen oder Stellvertretern hat sich bewährt und soll beibehalten wer- den. Damit wird gleichzeitig die Aufteilung der Geschäftsführung der SNB in drei Departemente präjudiziert bzw. weitergeführt. Der konkrete Aufgabenbereich des Direktoriums als Kollegialorgan ergibt sich aus Artikel 46 E-NBG. Gestrichen

werden soll die Regelung von Artikel 53 Absatz 1 NBG, wonach dem Direktorium Direktoren bei den Sitzen beigegeben werden, weil dies selbstverständlich ist.

2.5.4.2.2 Wahlorgan, Amtsdauer und Präsidium (Art. 43 Abs. 2 und 3 E-NBG)

Im Gegensatz zum Aktienrecht werden die Mitglieder des Direktoriums sowie ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter («Geschäftsleitung») nicht vom Verwaltungsrat (Bankrat), sondern von einem politischen Organ, dem Bundesrat, gewählt. Das ist Ausdruck der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes zur Mitwirkung an der Verwaltung der SNB (Art. 99 Abs. 2 BV). Die Dauer der Amtszeit der Mitglieder des Direktoriums soll bei sechs Jahren belassen werden (Art. 43 Abs. 2 E-NBG). Diese Frist wird als genügend lang beurteilt, um die Kontinuität und die personelle Unabhängigkeit zu gewährleisten. Mit der Eingrenzung des Abberufungsrechts auf zwei bestimmte Voraussetzungen (vgl. Art. 45 Abs. 1 E-NBG) wird die personelle Unabhängigkeit verstärkt; der Bundesrat muss den Ablauf der gesamten Amtsdauer abwarten und auf eine Wiederwahl verzichten, falls er mit der Tätigkeit eines Direktoriumsmitglieds, z.B. in der Führung der Geldpolitik, nicht einverstanden ist.

Wie bisher (Art. 53 Abs. 3 NBG) soll der Bundesrat als Wahlorgan die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Direktoriums bestimmen (Art. 43 Abs. 3 E-NBG).

2.5.4.3 Voraussetzungen (Art. 44 E-NBG)

2.5.4.3.1 Persönliche und fachliche Anforderungen, Bürgerrecht und Wohnsitznahme (Art. 44 Abs. 1 E-NBG)

Persönliche Ehrenhaftigkeit gehört für Direktoriumsmitglieder zu den unabdingbaren Voraussetzungen für eine glaubwürdige Amtsausführung. Analog den Anforderungen für Bankratsmitglieder (Ziff. 2.5.3.3) wird in Artikel 44 Absatz 1, 1. Satz, E-NBG ein «einwandfreier Ruf» als Wahlvoraussetzung für Mitglieder des Direktoriums genannt.

Zudem sollen die fachlichen Anforderungen für die Wahl zum Mitglied des Direktoriums im Gesetz ausdrücklich genannt werden (Art. 44 Abs. 1, 1. Satz E-NBG), wie dies auch die Statuten der EZB tun (Ziff. 6). Im Vergleich zu den Qualifikationen, welche für den Bankrat verlangt werden (Art. 40 Abs. 1 E-NBG), sind diejenigen für das Direktorium höher, weil es hier um die Geschäftsleitung der Notenbank geht, was spezifische und vertiefte Kenntnisse in Währungs-, Bank- und Finanzfragen voraussetzt. Die ausdrückliche Erwähnung der Anforderungen bedeutet faktisch keine Neuerung, sondern nur eine Normierung der bestehenden Praxis; schon bisher mussten die Kandidatinnen oder Kandidaten für das Direktorium Leistungen in den vorerwähnten Gebieten vorweisen können.

Das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts und die Wohnsitzpflicht in der Schweiz werden aus dem geltenden Artikel 55 NBG übernommen und als Wahlvoraussetzung definiert. Diese Bedingungen sollen gewährleisten, dass – erstens – ein persönlicher Bezug zur Schweiz besteht und keine Interessenskonflikte aufkommen sowie – zweitens – das Direktoriumsmitglied rasch seinen Arbeitsort erreichen kann (Art. 44 Abs. 1, 2. Satz, E-NBG).

2.5.4.3.2 Unvereinbarkeitsbestimmungen (Art. 44 Abs. 2 E-NBG)

Die Unvereinbarkeitsbestimmung des geltenden Artikels 56 NBG wird systematisch in die Bestimmung über die Wahlvoraussetzungen eingefügt (Art. 44 Abs. 2, 1. Satz, E-NBG). Inhaltlich wird die Unvereinbarkeit ausgedehnt, so dass neu für die Direktoriumsmitglieder jedes Amt beim Bund oder in einem Kanton – nicht nur die Zugehörigkeit zur Bundesversammlung oder einer kantonalen Regierung – ausgeschlossen ist. Im Weiteren ist ihnen verwehrt, einen anderen Beruf oder ein Gewerbe zu betreiben oder in kommerziellen Organisationen die Stellung von Direktorinnen oder Direktoren, Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern, Mitgliedern des Verwaltungsrates oder der Kontroll- bzw. Revisionsstelle einzunehmen, was das Gesetz neu mit «eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben» umschreibt. Für Mandate, welche im Interesse der SNB liegen, z.B. als Mitglied des Verwaltungsrats in einer Gesellschaft, an welcher die SNB kapitalmässig beteiligt ist (Ziff. 2.2.5), sollen Ausnahmen vom Bankrat bewilligt werden können (Art. 44 Abs. 2, 2. Satz, E-NBG).

Diese neuen, strengeren Unvereinbarkeitsbestimmungen im NBG sollen einerseits die Unabhängigkeit der Direktoriumsmitglieder in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht gewährleisten sowie andererseits potentielle Interessenkonflikte bzw. unter dem Aspekt der Vertraulichkeit problematische Informationsflüsse verhindern.

2.5.4.3.3 Stellvertreterinnen und Stellvertreter von Direktoriumsmitgliedern (Art. 44 Abs. 3 E-NBG)

Die Voraussetzungen betreffend einwandfreiem Ruf, fachlichen Anforderungen, Bürgerrecht, Wohnsitznahme sowie Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Übernahme von Ämtern gemäss den Absätzen 1 und 2 sind auch auf die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Direktoriumsmitglieder anwendbar (Art. 44 Abs. 3 E-NBG).

2.5.4.4 Abberufung und Ersatzwahl (Art. 45 E-NBG)

2.5.4.4.1 Abberufung (Art. 45 Abs. 1 E-NBG)

Im Gegensatz zur heutigen Regelung (Art. 60 NBG) können die Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter neu nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen ihrer Funktion enthoben werden. Bislang konnten diese Personen vom Bundesrat «unter Angabe der Gründe» abberufen werden. Von diesem Recht hat der Bundesrat seit der Revision von 1953 – damals wurden auch die

Bankbehörden dem Abberufungsrecht unterstellt – nie Gebrauch gemacht. Gemäss Botschaft von 1953 wurde das Abberufungsrecht für die Bankbehörden in Anlehnung an Artikel 705 OR – dem Recht der Generalversammlung, die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle abzuberufen – eingeführt.¹⁹⁷

Das geltende Abberufungsrecht, welches, wenn begründet, jederzeit greifen kann, untergräbt die Unabhängigkeit der Mitglieder des Direktoriums (Ziff. 1.2.2.3). Analog zum EU-Recht (Ziff. 6) soll deshalb im neuen Nationalbankgesetz festgelegt werden, dass die Gründe für die Abberufung in der Person der oder des Betroffenen liegen müssen. Dadurch wird verhindert, dass ein Direktoriumsmitglied oder eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter aus politischen Gründen oder wegen Meinungsverschiedenheiten über die zu führende Geldpolitik entlassen werden kann. Zuständig für die Abberufung ist der Bundesrat, dem der Bankrat einen entsprechenden Antrag stellen muss (Art. 42 Abs. 2 Bst. h E-NBG). Die Möglichkeit, dass ein Direktoriumsmitglied oder eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter selber von seinem Amt vor Ablauf der Amtsperiode zurücktritt, wird auf Reglementsstufe vorzusehen sein. Heute ist dies, unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten bzw. im gegenseitigen Einvernehmen, jederzeit möglich.¹⁹⁸

Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Abberufung wird ausdrücklich ein Rechtsmittel vorgesehen: die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Ziff. 2.6.3.1). Im geltenden NBG ist nicht geregelt, mit welchem Rechtsmittel ein Direktoriumsmitglied oder eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter sich gegen eine Entlassung zur Wehr setzen könnte. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass bei einer Nichtwahl oder Nichtwiederwahl der oder dem Betroffenen auch inskünftig kein Rechtsmittel zur Verfügung stehen wird, da grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf Wahl in ein Amt besteht.

2.5.4.4.2 Ersatzwahlen und Entschädigungsansprüche (Art. 45 Abs. 2 E-NBG)

Neu werden in Artikel 45 Absatz 2 E-NBG die Konsequenzen der Amtsenthebung geregelt, welche im geltenden NBG fehlen. Der Bundesrat soll in der Folge eine Ersatzwahl vornehmen nach den Wahlbestimmungen von Artikel 43 E-NBG. Wie beim Bankrat (Art. 41 Abs. 2 E-NBG) erfolgt die Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer. Nicht im NBG geregelt, aber gestützt auf die aktienrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 2 E-NBG) geltend zu machen, sind Entschädigungsansprüche der oder des Abberufenen (Art. 705 Abs. 2 OR). Diese können im Direktionsreglement umschrieben werden.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Vgl. «Botschaft 1953» (Anm. 32), BBl 1953 I 929.

¹⁹⁸ Artikel 3.2. Direktionsreglement SNB.

¹⁹⁹ Heute Artikel 3.4. Direktionsreglement SNB.

2.5.4.5 Aufgaben (Art. 46 E-NBG)

2.5.4.5.1 Direktorium als geschäftsleitendes Organ (Art. 46 Abs. 1 E-NBG)

Wie im geltenden NBG (Art. 52 Abs. 1 NBG) ist das Direktorium als Kollegialgremium das oberste geschäftsleitende und ausführende Organ der SNB (Art. 46 Abs. 1, 1. Satz, E-NBG). Zu dieser Aufgabe gehört naturgemäss, dass das Direktorium die nötigen Weisungen nach innen erlässt und Beschlüsse fällt. Diese sind u.a. an die Direktionsmitglieder und die Mitarbeitenden gerichtet. Deshalb kann auf Artikel 53 Absatz 5 des geltenden NBG, wonach die Direktorinnen und Direktoren ihren Geschäftsbereich nach den Beschlüssen und Weisungen des Direktoriums verwalten, verzichtet werden.

Die Mitglieder des Direktoriums sind in ihrer Tätigkeit durch die Rahmenbedingungen, welche das Gesetz und die Reglemente vorgeben, gebunden. In der Wahl der Ziele und Mittel zur Ausführung der ihm übertragenen Aufgaben ist das Direktorium grundsätzlich frei. Allerdings muss es gegenüber dem Bundesrat, der Bundesversammlung und der Öffentlichkeit über die geführte Politik Rechenschaft ablegen (Art. 7 E-NBG). Eine Pflicht zur Rechenschaftsablage über die Geschäftsführung besteht auch gegenüber dem Bankrat im Rahmen von dessen Administrativaufsicht (Art. 42 Abs. 1 E-NBG). Zudem muss sich das Direktorium mit Geschäftsbericht und Jahresrechnung gegenüber Bankrat und Generalversammlung wie auch seiner Wahlbehörde, dem Bundesrat, der Verantwortung für die Geschäftsführung stellen.

Am Grundsatz, dass das Direktorium die Nationalbank nach aussen vertritt (Art. 52 Abs. 4 NBG), ist festzuhalten (Art. 46 Abs. 1, 2. Satz, E-NBG). Neu spricht das Gesetz von Vertretung «in der Öffentlichkeit», womit der erhöhte Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit in der Geld- und Währungspolitik zum Ausdruck gebracht werden soll. Die periodische Orientierung der Öffentlichkeit (Art. 7 Abs. 3 E-NBG) ist demzufolge vom Direktorium wahrzunehmen und kann nicht delegiert werden.

Die einzelnen Zuständigkeiten des Direktoriums ergeben sich aus Artikel 46 Absatz 2 E-NBG. Sie sind im Vergleich zur geltenden Bestimmung (Art. 52 Abs. 1 NBG) weniger punktuell gefasst und lassen sich grundsätzlich in die Zuständigkeiten aus dem Aufgabenkatalog gemäss Artikel 5 E-NBG, die Weisungsbefugnis gegen innen und in die Zuständigkeit in personellen Fragen gliedern. Insgesamt wird mit der Abschaffung des Bankausschusses (Ziff. 1.3.6.2) in zweifacher Hinsicht eine Stärkung der geschäftsleitenden Kompetenzen des Direktoriums verbunden sein: Das Direktorium wird erstens «alleinverantwortlich» für die Festsetzung der Leitzinssätze, da die begutachtende Kompetenz des Bankausschusses für Diskont- und Lombardsatzänderungen (Art. 49 Abs. 1 NBG) wegfällt. Zweitens wird das Direktorium für die Einstellung und Besoldung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig sein, die nicht vom Bankrat (Mitglieder der Direktion: Direktorinnen und Direktoren, stellvertretende Direktorinnen und Direktoren, Vizedirektorinnen und -direktoren) ernannt werden. Dies entspricht dem Modell des neuen Aktienrechts, wonach der Verwaltungsrat im Rahmen der Delegationsordnung von Artikel 716b OR sich zumeist die Ernennung und Abberufung auch der unmittelbar der Geschäftsleitung unterstellten leitenden Angestellten vorbehält.

2.5.4.5.2 Zuständigkeiten in Ausübung des Notenbankauftrags (Art. 46 Abs. 2, Bst. a–e)

In Anlehnung an den modernisierten Aufgabenkatalog der SNB, wie er in Artikel 5 E-NBG umschrieben ist (Ziff. 2.1.5.2), werden unter Bst. a–e die wichtigsten Kompetenzen des Direktoriums normiert. Sie umfassen die konzeptionellen und operativen geldpolitischen Entscheide, die Bestimmung der Zusammensetzung der notwendigen Währungsreserven einschliesslich des Goldanteils, die Entscheide über die Anlage der Aktiven, die Ausübung der geld- und währungspolitischen Befugnisse und die Wahrnehmung der internationalen Währungskooperation (Art. 46 Abs. 2 Bst. a–e E-NBG).

Für die geldpolitischen Entscheide des Direktoriums (Bst. a) ist der generelle Rahmen im Notenbankauftrag (Art. 5 Abs. 1 E-NBG) vorgegeben.

Der Entscheid über die mittelfristig notwendige Höhe an Rückstellungen und damit der Notenbankaktiven soll in der Kompetenz des Bankrats liegen (Art. 42 Abs. 2 Bst. d E-NBG, Ziff. 2.5.3.5.2.2). Demgegenüber steht die Zusammensetzung der Währungsreserven der SNB in einem engen Bezug zur Führung der Geld- und Währungspolitik, einschliesslich der Krisenvorsorge. Deshalb soll das Direktorium die Zusammensetzung der notwendigen Währungsreserven, einschliesslich des Anteils an Gold, bestimmen und über die Anlage der Aktiven entscheiden (Bst. b und c).

Die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Befugnisse (Bst. d) nimmt auf die Artikel 14–16 (Statistik), Artikel 17 und 18 (Mindestreserven) und Artikel 19–21 E-NBG (Überwachung von Zahlungssystemen) Bezug.

Als Folge der Mitgliedschaft der Schweiz beim Internationalen Währungsfonds und bei den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF wird schliesslich die Kompetenz des Direktoriums bei der Mitwirkung an der internationalen Währungskooperation besonders erwähnt (Bst. e).

2.5.4.5.3 Personal (Art. 46 Abs. 2, Bst. f und g)

2.5.4.5.3.1 Besoldung

In Artikel 46 Absatz 2 Bst. f, 1. Halbsatz, E-NBG wird zunächst die Kompetenz des Direktoriums, die Besoldung des Personals festzulegen normiert. Diese Kompetenz ist im Rahmen des vom Bankrat zu schaffenden Gehaltsreglements auszuüben (Ziff. 2.5.3.5.2.2).

Das bisherige Verbot, Tantièmen auszurichten (Art. 62 Abs. 2 NBG), wird vom Gesetzgeber nirgends begründet. Der Grund für dieses Verbot könnte darin liegen, dass die Erzielung von Gewinn bei der SNB nicht im Vordergrund steht, weshalb sich die Frage der Ausschüttung von Gewinnanteilen (Tantième, vgl. Art. 677 OR) nicht stellt. Nachdem die Gewinnverteilung bei der SNB gesetzlich ohnehin abschliessend geregelt ist (Art. 31 E-NBG), kann Artikel 62 Absatz 2 NBG ersatzlos gestrichen werden.

2.5.4.5.3.2 **Privatrechtliches Arbeitsverhältnis**

Obwohl das geltende Gesetz das Personal der SNB als «Beamte und Angestellte» bezeichnet, äussert es sich nicht zur Rechtsnatur des Arbeitsverhältnisses. Wie ein Blick in die Materialien ergibt, ist der Begriff «Beamte» nicht im rechtstechnischen Sinne zu verstehen, sondern eher in Verbindung mit dem «Bankbeamten» zu sehen. Die historische Auslegung der personalrechtlich relevanten Bestimmungen im NBG ergibt, unter besonderer Berücksichtigung der Revision von 1921, dass weder der Gesetzgeber noch die SNB in der Vergangenheit von einem Beamtenstatus, d.h. einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis, ausgegangen sind. Die Bezeichnung «Beamte» für das Personal der SNB ist deshalb irreführend. Erklärbar ist die Verwendung dieses Begriffes nur damit, dass bis 1921 alle fixbesoldeten Beamten und Angestellten der SNB die Eigenschaft von Bundesbeamten hatten und dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes von 1850 unterstanden.²⁰⁰

Im neuen NBG wird deshalb nicht mehr von Beamten, sondern von Personal oder Angestellten gesprochen. Damit wird keine Änderung des Status der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB begründet, sondern ein Missverständnis beseitigt bzw. eine Anpassung an die Realität vorgenommen. Seit dem 1. Januar 1997 stehen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch die vom Bankrat gewählten Mitglieder der Direktion gemäss den Allgemeinen Anstellungsbedingungen der SNB ausdrücklich in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis. Dies wird nun ebenfalls explizit im Gesetz festgehalten (Art. 46 Abs. 2 Bst. f, 2. Halbsatz, bzw. Art. 42 Abs. 2 Bst. i E-NBG). Diese Arbeitsverhältnisse bei der SNB unterstehen somit allesamt dem Privatrecht. Die Mitarbeitenden der SNB sind auch in privatrechtlich organisierten Personalvorsorgeeinrichtungen versichert.²⁰¹ Deshalb werden alle Bestimmungen aus dem NBG gestrichen, die entweder auf den Beamtenstatus zugeschnitten oder die unnötig sind, weil das Arbeitsvertragsrecht (Allgemeine Anstellungsbedingungen und OR) diese Fragen ausreichend regelt.

2.5.4.5.3.3 **Prokura und Handelsvollmacht**

Nach Artikel 718 OR steht die Vertretung nach aussen in einer Aktiengesellschaft an sich dem Verwaltungsrat zu, doch kann er diese Befugnis an bestimmte Personen (einzelne seiner Mitglieder oder Dritte) übertragen. Ausserdem kann der Verwaltungsrat gemäss Artikel 721 OR Prokuristinnen und Prokuristen sowie Handlungsbevollmächtigte ernennen. Mit Bezug auf die SNB ist zu differenzieren: Hinsichtlich der Mitglieder des Direktoriums und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist es – im Gegensatz zu einer privatrechtlichen AG – nicht der Bankrat, sondern der Bundesrat, der diese Personen mit seinem Wahlakt bevollmächtigt. Der Bankrat hat auch nicht die (im Aktienrecht unübertragbare und unentziehbare) Aufgabe, Mitglieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter abzuberaufen, d.h. ihnen ihr Zeichnungsrecht zu entziehen, sondern dieses Recht steht ausschliess-

²⁰⁰ Vgl. damaliger Art. 62 Abs. 1 NBG (heutiger Art. 59 NBG): «Alle fixbesoldeten Beamten und Angestellten der Nationalbank haben die Eigenschaft von Bundesbeamten und sind als solche der Gesetzgebung über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten unterstellt.»

²⁰¹ Pensionskasse der Schweizerischen Nationalbank, Vorsorgestiftung der Schweizerischen Nationalbank.

lich dem Bundesrat zu (Art. 45 Abs. 1 E-NBG). Dagegen hat der Bankrat die Kompetenz, den Direktionsmitgliedern, die er gemäss Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe i E-NBG ernennt, die Zeichnungsberechtigung zu erteilen.

Nach der aktienrechtlichen Ordnung (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 OR) kann der Verwaltungsrat die Erteilung des Zeichnungsrechts an Prokuristinnen und Prokuristen sowie Handlungsbevollmächtigte nicht an die Geschäftsleitung delegieren, was sich in der Praxis als unzweckmässig erweist.²⁰² Deshalb soll – in Abweichung vom OR – das Direktorium im Nationalbankgesetz ausdrücklich die Kompetenz erhalten, Angestellten die Prokura oder die Handlungsvollmacht zu erteilen (Art. 46 Abs. 2 Bst. g E-NBG). Damit wird die Zuständigkeit des Direktoriums zur Erteilung des Zeichnungsrechts an Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter parallel laufen mit seiner Zuständigkeit für die Einstellung und Besoldung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB, die nicht vom Bankrat ernannt werden.

2.5.4.5.3.4 Voraussetzungen der Anstellung

In den Personalbestimmungen des geltenden Gesetzes (Art. 55–60 NBG) wird grundsätzlich nicht zwischen Mitgliedern der Bankorgane und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschieden. Dadurch sind die Voraussetzungen für die Wahl bzw. Einstellung einheitlich formuliert. Im neuen NBG werden die Wahlvoraussetzungen für die Mitglieder der Bankorgane separat aufgeführt (Art. 40, 44 E-NBG). Dies erlaubt es, die Voraussetzungen für die Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der SNB gezielt zu lockern:

So sollen etwa – anders als für die Mitglieder des Direktoriums bzw. deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter – für die Angestellten das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts und die Wohnsitzpflicht in der Schweiz (Art. 55 NBG) gestrichen werden. Auf dieser Stufe sind solche Bedingungen nicht mehr zeitgemäss und erschweren der SNB die Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte. Die Wohnsitzfrage ist für die Angestellten in den Allgemeinen Anstellungsbedingungen bereits heute derart gelöst, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Wohnort so zu wählen haben, dass sie den Arbeitsplatz innerhalb einer Stunde erreichen können.²⁰³ In diesem Rahmen besteht Wahlfreiheit.

Auch die Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Direktorinnen und Direktoren sowie die stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren bei den Sitzen und Zweigniederlassungen (Art. 56 NBG) werden gestrichen. In der Praxis besteht die Möglichkeit, im Rahmen einer Bewilligungspflicht für nebenamtliche Tätigkeiten, die in den Allgemeinen Anstellungsbedingungen statuiert ist, auf diese Aspekte einzugehen.

Schliesslich kann auch das Recht zur Abberufung von Angestellten (Art. 60 NBG) aus dem Gesetz gestrichen werden, weil dieses dem arbeitsvertraglichen Kündigungsrecht entspricht. Das Kündigungsrecht des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers ist gemäss den Vorschriften im OR zwingend (Art. 335 OR), weshalb es keiner besonderen Erwähnung im NBG bedarf. Anders verhält es sich jedoch für die Mit-

²⁰² Vgl. Watter Rolf, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht II, Basel 1994, Art. 716a Rz 16.

²⁰³ Ziff. 2.5. Allgemeine Anstellungsbedingungen SNB vom 1. Januar 1997.

glieder des Direktoriums und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter. In ihrem Fall muss das Abberufungsrecht des Bundesrates im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden (Ziff. 2.5.4.4), als Pendant zur festen Amtsdauer.

2.5.4.5.4 Zuteilung der Aufgaben im Rahmen des Organisationsreglements (Art. 46 Abs. 3 E-NBG)

Wie unter Ziffer 2.5.4.1 ausgeführt, soll auf die konkrete Zuteilung der Aufgaben im NBG verzichtet werden, weshalb Artikel 46 Absatz 3 E-NBG nur sehr grundlegend festhält, dass die Zuteilung der Aufgaben im Organisationsreglement bestimmt wird. Auf die bisherige Erwähnung von drei Departementen im Gesetz (Art. 3 Abs. 3 NBG) wird verzichtet. Die innere Struktur der SNB soll nicht auf Gesetzesebene, sondern im Sinne erhöhter Flexibilität auf der Stufe des Organisationsreglements geregelt werden.

2.5.5 5. Abschnitt: Die Revisionsstelle

2.5.5.1 Einleitung

Bei der SNB übt die Revisionskommission die Funktion der aktienrechtlichen Revisionsstelle (vor 1991: Kontrollstelle) aus. Sie hat gemäss Artikel 51 Absatz 2 NBG «die Jahresrechnung und die Bilanz zu prüfen und der Generalversammlung über ihren Befund einen schriftlichen Bericht zu erstatten». Das Prüfungsthema umfasst im Wesentlichen die Ordnungsmässigkeit der Buchführung, die Übereinstimmung des Jahresabschlusses mit den Büchern, die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmässiger Rechnungslegung in Erfolgsrechnung, Bilanz und Anhang sowie der gesetzlichen Bewertungsvorschriften.

Die Revisionskommission besteht aus drei Mitgliedern und drei Ersatzleuten, die alljährlich von der ordentlichen Generalversammlung zu wählen sind (Art. 51 Abs. 1 NBG). Indem das geltende NBG auf fachliche Anforderungen an die Mitglieder der Revisionskommission verzichtet, bewegt es sich noch auf dem Boden der reinen Laienrevision, die für privatrechtliche Aktiengesellschaften in der Zeit von 1936–1991 die Norm war. In Anbetracht der Komplexität der Revisionstätigkeit wurde Mitte der achtziger Jahre von Direktorium und Bankbehörden erkannt, dass die Prüfung der Jahresrechnung der SNB sich nur wirksam gestalten liess, indem der Bankrat eine fachkundige Revisionsgesellschaft mit der Aufgabe des unabhängigen Büchersachverständigen (im Sinne von Art. 723a OR) betraute.

Mit dem neuen Aktienrecht von 1991 wurden die Anforderungen an die Revisionsstellen der privaten Aktiengesellschaften erhöht (Ziff. 1.3.3.4). Nach Artikel 727b OR müssen Gesellschaften, die Anlehensobligationen ausstehend haben oder deren Aktien an der Börse kotiert sind oder die eine bestimmte Grösse aufweisen (Bilanzsumme 20 Mio. Fr.; Umsatzerlös 40 Mio. Fr.; 200 Arbeitnehmer), Revisorinnen und Revisoren in die Revisionsstelle wählen, die besondere fachliche Voraussetzungen

erfüllen.²⁰⁴ Zusätzlich zur Berichterstattung an die Generalversammlung hat die Revisionsstelle einer Gesellschaft, die von besonders befähigten Revisorinnen und Revisoren geprüft werden muss, neu auch dem Verwaltungsrat einen Bericht zu erstatten (Art. 729a OR). In Annäherung an das neue Aktienrecht wurde die externe Revisionsgesellschaft der SNB Ende 1996 vom Auftrag entbunden, dem Bankrat einen schriftlichen Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung der SNB zu erstatten. Die Erstattung des sogenannten Erläuterungsberichts (nach Art. 729a OR) obliegt seither der Revisionskommission, die sich hierfür allerdings auf die Prüfungsarbeiten der beauftragten Revisionsgesellschaft und der internen Revision stützen muss. Zudem werden seither ausscheidende Mitglieder der Revisionskommission grundsätzlich durch Revisorinnen und Revisoren ersetzt, welche die besonderen fachlichen Anforderungen erfüllen. Diese in der Praxis entwickelte Lösung muss auf eine einwandfreie gesetzliche Grundlage gestellt werden.

2.5.5.2 Wahl und Voraussetzungen (Art. 47 E-NBG)

In Übereinstimmung mit der aktienrechtlichen Terminologie wird die Revisionskommission neu Revisionsstelle genannt (Überschrift zum 5. Abschnitt des Gesetzes). Diese Bezeichnung signalisiert, dass es sich bei der Revisionsstelle um ein professionelles, fachlich ausgewiesenes Organ handelt.

Wahlbehörde ist die Generalversammlung (Art. 36 Bst. b, Art. 47 Abs. 1, 1. Satz, E-NBG), die – wenngleich im NBG nicht ausdrücklich erwähnt – auch das Recht hat, die Revisionsstelle jederzeit abzuberufen, falls diese die Voraussetzungen für das Amt nicht mehr erfüllt (vgl. Art. 727e Abs. 3 OR). Um eine möglichst hohe Sachkompetenz zu gewährleisten, soll die Revisionsstelle aus einer oder mehreren natürlichen oder juristischen Personen bestehen können (Art. 47 Abs. 1, 2. Satz, E-NBG). Wie in Artikel 727 Absatz 1 OR wird die Zahl der Revisorinnen und Revisoren somit im Nationalbankgesetz nicht mehr festgelegt. Die Amtsdauer der Revisionsstelle beträgt ein Jahr, ist also kürzer als die vom Aktienrecht maximal vorgesehenen drei Jahre (Art. 47 Abs. 1, 3. Satz, E-NBG, Art. 727e Abs. 1 OR). Im Übrigen soll die Wiederwahl einer Revisionsstelle zulässig sein (Art. 47 Abs. 1, 4. Satz, E-NBG; so auch Art. 727e Abs. 1 OR).

Auch wenn die SNB nicht dem Aktienrecht untersteht, wird ihre Revisionsstelle in Zukunft die besonderen fachlichen Voraussetzungen von Artikel 727b OR bzw. der Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisorinnen und Revisoren erfüllen müssen (Art. 47 Abs. 2 E-NBG). Ihre Mitglieder sollen den gleichen Anforderungen an die Befähigung und die Unabhängigkeit, wie sie das neue Aktienrecht für börsennotierte Gesellschaften verlangt (Art. 727b, 727c OR), unterliegen. Damit wird die fachkundige Revisionsstelle eine Abschlussprüfung gewährleisten, welche den aktienrechtlichen Standards (Art. 727b sowie Art. 728, 729, 729a und 729b OR) entspricht.

²⁰⁴ Gemäss Verordnung des Bundesrates über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren vom 15. Juni 1992 (SR **221.302**) gelten als wählbare Personen insbesondere diplomierte Bücherexpertinnen und -experten, dipl. Treuhand- und Steuerexpertinnen und -experten mit praktischer Erfahrung von fünf Jahren sowie Juristinnen oder Juristen und Ökonomen oder Ökonomen mit praktischer Erfahrung von zwölf Jahren.

Ausdrücklich erwähnt wird neben den fachlichen Voraussetzungen im Sinne von Artikel 727b OR neu das Erfordernis der Unabhängigkeit der Revisorinnen und Revisoren (Art. 47 Abs. 2 E-NBG), um jede Weisungsgebundenheit zu vermeiden. Die Unabhängigkeit vom Bankrat, dem Direktorium und den massgeblichen Aktionärinnen und Aktionären muss für alle an der Prüfung beteiligten Personen erfüllt sein, selbst wenn es sich um eine Revisionsgesellschaft handelt (vgl. Art. 727d Abs. 3 OR). Diese Bestimmung geht etwas weiter als die aktienrechtliche, welche Unabhängigkeit vom Verwaltungsrat und von einer Aktionärin oder einem Aktionär, welcher über die Stimmenmehrheit verfügt, verlangt (Art. 727c Abs. 1 OR). Als massgebliche Aktionäre dürften bei der SNB derzeit die Kantone Zürich und Bern gelten.²⁰⁵

2.5.5.3 Aufgaben (Art. 48 E-NBG)

Die inhaltliche Umschreibung des Prüfungsauftrags (Art. 48 Abs. 1 E-NBG) erfolgt in Anlehnung an das neue Aktienrecht (Art. 728 Abs. 1 OR). Die Revisorinnen und Revisoren prüfen also die Anwendung der Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung und die Einhaltung von Einzelvorschriften des Rechnungslegungsrechts (vgl. Art. 662–670 OR) sowie der kaufmännischen Buchführung (Art. 957 ff. OR). Prüfungsgegenstand ist u.a. die Ordnungsmässigkeit der Buchführung, die Übereinstimmung des Jahresabschlusses mit der Buchführung, die Einhaltung gesetzlicher Bewertungsvorschriften, die Bildung und Auflösung von Reserven oder die Frage, ob die Jahresrechnung insgesamt eine möglichst zuverlässige Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage erlaubt. Im Unterschied zum Aktienrecht (Art. 728 Abs. 1 OR) hat die Revisionsstelle der SNB nicht zu prüfen, ob die Darstellung des Geschäftsergebnisses und der Vermögenslage statutenkonform ist, da das Nationalbankgesetz selber die Funktion von Gesellschaftsstatuten erfüllt (Ziff. 1.3.2.1).

Das Einsichtsrecht der Revisionsstelle, wie es unter dem heutigen NBG (Art. 51 Abs. 3) gilt, soll neu durch eine Mitwirkungspflicht der SNB ergänzt werden, indem die SNB alle üblichen Unterlagen bereit zu halten sowie alle Aufschlüsse zu erteilen hat, welche zur Erfüllung der Prüfungspflicht notwendig sind (Art. 48 Abs. 2 E-NBG). Diese Regelung entspricht sinngemäss Artikel 728 Absatz 2 OR, welcher auf die heute bereits zur Usanz gehörende Bilanz- und Vollständigkeitserklärung des Verwaltungsrates an die Revisionsstelle anspielt.

Die bisher in Artikel 51 Absatz 2 NBG vorgeschriebene Berichterstattung der Revisionsstelle an die Generalversammlung der SNB muss im neuen NBG nicht mehr speziell erwähnt werden, da sie mit Artikel 729 OR abgedeckt wird, welcher Kraft allgemeiner Verweisung auf das Aktienrecht in Artikel 2 E-NBG Anwendung findet. Ebenfalls Anwendung findet Artikel 729a OR, wonach die Revisionsstelle zuhänden des Bankrates einen Bericht erstellen soll, worin sie die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung erläutert. Schliesslich muss auch nicht mehr explizit festgehalten werden, dass dem Bundesrat vom Revisionsbericht Kenntnis zu geben ist (Art. 51 Abs. 2, 2. Satz, NBG); der Prüfungsbericht der Revisionsstelle bildet ohnehin Bestandteil des Geschäftsberichts der SNB, der weiterhin dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen ist (vgl. Art. 7 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Bst. f E-NBG).

²⁰⁵ SNB, 94. Geschäftsbericht 2001, S. 103.

2.5.6

6. Abschnitt: Geheimhaltungspflicht, Informationsaustausch und Verantwortlichkeit

2.5.6.1

Geheimhaltungspflicht (Art. 49 E-NBG)

Bis zur Revision des NBG von 1953 waren sämtliche Mitglieder der Bankbehörden sowie alle «Beamten und Angestellten» der SNB zur strengen Verschwiegenheit über die geschäftlichen Beziehungen zwischen der Bank und den Kunden verpflichtet. Unklar war jedoch, inwiefern sich die Schweigepflicht auch auf andere vertraulich zu behandelnde Angelegenheiten bezog. Deshalb wurde Artikel 58 NBG revidiert und die Verschwiegenheitspflicht auf die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift vertraulich zu behandelnden Angelegenheiten und Einrichtungen der Bank ausgedehnt. Die Pflicht zur Verschwiegenheit, auch für die Zeit nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses, wurde in Anlehnung an die Normen des Beamtengesetzes von 1927 (Art. 27 Abs. 2) geregelt.²⁰⁶

Der Inhalt der Schweigepflicht gemäss Artikel 58 NBG wird im neuen Gesetz auf seinen Kern reduziert: Zu wahren sind das Amts- und Geschäftsgeheimnis der Nationalbank (Art. 49 Abs. 1 E-NBG). Geheim zu halten ist mithin alles, was weder allgemein bekannt noch allgemein zugänglich ist und woran die SNB oder Dritte, die in einer Rechtsbeziehung zur SNB stehen, ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse haben. Im Einzelnen kann es sich um Tatsachen handeln, die unter die Ausübung geld- und währungspolitischer Befugnisse fallen, oder um solche, die mit dem rechtsgeschäftlichen Handeln zusammenhängen oder etwa um bankinternes Knowhow. Die umfassende Geheimhaltungspflicht, welche in Anlehnung an Artikel 47 BankG neu auch die Beauftragten der SNB miterfasst, soll gewährleisten, dass keine im Zusammenhang mit der Organstellung oder der Tätigkeit erhaltenen Einblicke und Informationen an Dritte weitergeleitet werden. Die Verpflichtung auch der Bankorgane zur Geheimhaltung ist um so wichtiger, als deren Mitglieder im Rahmen ihrer Funktion mit sehr vertraulich zu behandelnden Informationen konfrontiert sind, so dass sie Aussenstehenden gegenüber einen bedeutenden Wissensvorsprung haben können. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bleibt auch bestehen, nachdem die Zugehörigkeit zu den Bankorganen oder das Arbeits- bzw. Auftragsverhältnis beendet ist (Art. 49 Abs. 2 E-NBG).

Neu wird eine Strafbestimmung eingefügt, welche im geltenden Artikel 58 NBG fehlt. Die Botschaft zum NBG von 1953 ging davon aus, dass die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht durch Organe oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB eine strafrechtliche Verfolgung nach Artikel 320 Ziffer 1 Absatz 2 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses) nach sich zieht.²⁰⁷ Zudem verweist Artikel 59 NBG für die Verantwortlichkeit der Bankbehörden und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB auf das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes, welches einen Verweis auf die Sonderdelikte im StGB (u.a. auch Art. 320) enthält. Das Fehlen einer ausdrücklichen Strafnorm im Nationalbankgesetz zur Sicherung der Verschwiegenheitspflicht ist – erstens – unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips problematisch, weil aus dem NBG selber nicht klar hervorgeht, welche strafrechtlichen Konsequenzen eine Geheimnisverletzung nach sich zieht. Zweitens steht nach der Definition des Beamten im Strafgesetzbuch (Art. 110 Ziff. 4) nicht eindeutig fest, ob

²⁰⁶ «Botschaft 1953» (Anm. 32), BB1 1953 I 929.

²⁰⁷ «Botschaft 1953» (Anm. 32), BB1 1953 I 929.

alle Bankorgane und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB die Beamteneigenschaft des StGB erfüllen und damit unter Artikel 320 StGB fallen. Gemäss Rechtsprechung fallen darunter nur (öffentlichrechtlich oder privatrechtlich angestellte) Personen, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen.²⁰⁸ Drittens ist der Verweis auf das Verantwortlichkeitsgesetz in Artikel 59 NBG nicht nur sehr pauschal, sondern umfasst lediglich die Straftaten, welche die Bankorgane und die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben begehen.²⁰⁹ Ergänzend müsste deshalb die SNB wohl bereits heute mit dem Tatbestand der Verletzung des Geschäftsgeheimnisses (Art. 162 StGB) operieren.

Aus diesen Überlegungen soll eine explizite Strafnorm direkt ins NBG aufgenommen werden. Die Norm von Artikel 49 Absatz 3 E-NBG ist dem Artikel 320 StGB nachgebildet, insbesondere was Strafraumen und Rechtfertigungsgrund anbetrifft. Letzterer ist gegeben, falls die vorgesetzte Stelle die betreffende Person von ihrer Geheimhaltungspflicht entbunden hat, so dass die Strafbarkeit entfällt (Art. 49 Abs. 4 E-NBG). Was die Konkurrenz zwischen Artikel 49 Absatz 3 E-NBG und Artikel 320 bzw. Artikel 162 StGB betrifft, so geht ersterer als *lex specialis* den letzteren beiden vor.

2.5.6.2 Informationsaustausch (Art. 50 E-NBG)

Das neue Nationalbankgesetz regelt im Bereich der Statistik bereits punktuell den Informationsaustausch der SNB mit den schweizerischen Finanzmarktaufsichtsbehörden (Art. 16 Abs. 4 E-NBG). Diese spezielle Erwähnung des Informationsaustausches im Bereich der Statistik ist notwendig und wird nicht von der generell gefassten Kompetenz zum Informationsaustausch in Artikel 50 E-NBG erfasst, weil die erhobenen Daten einer besonderen Pflicht der SNB zur Geheimhaltung unterliegen (Ziff. 2.3.1.3.1). Diese unterscheidet sich von der allgemeinen Geheimhaltungspflicht gemäss Artikel 49 E-NBG unter anderem dadurch, dass die Offenbarung des Geheimnisses mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Stelle keinen Rechtfertigungsgrund darstellen würde (Art. 49 Abs. 4 E-NBG). Bei der Mindestreserveregelung besteht eine Pflicht der SNB zur Anhörung der EBK vor wichtigen Entscheidungen (Ziff. 2.3.2.2.5), jedoch enthält sie keine Grundlage für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen Zentralbank und Bankenaufsicht. Im Bereich der Systemüberwachung wird die SNB zur Zusammenarbeit mit Aufsichts- und Überwachungsbehörden des In- und Auslandes unter ganz bestimmten Voraussetzungen ermächtigt (Ziff. 2.3.3.3).

Die Überwachung der Einhaltung der Mindestreservepflicht der Banken sowie die neu eingeführte Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen setzen indessen einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der SNB und den zuständigen *schweizerischen* Finanzmarktaufsichtsbehörden voraus. Zudem sind weitere Tätigkeitsfelder von gegenseitigem Interesse denkbar, für welche es auch künftig an einer gesetzlichen Regelung für das Zusammenwirken mit der zuständigen schweizerischen Finanzmarktaufsichtsbehörde fehlt. Im Vordergrund steht dabei

²⁰⁸ Stratenwerth Günther, *Schweizerisches Strafrecht*, Besonderer Teil II, 4. A., Bern 1995, S. 332.

²⁰⁹ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f. Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958, SR 170.32.

die bilaterale Zusammenarbeit zwischen SNB und EBK zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems. Im Interesse einer umfassenden Aufsicht über den ganzen Finanzmarkt soll daher im neuen Gesetz der Informationsaustausch zwischen der SNB und sämtlichen *schweizerischen* Finanzmarktaufsichtsbehörden ermöglicht werden. Dazu gehören nebst der EBK namentlich auch das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für Geldwäscherei im Eidg. Finanzdepartement. Deshalb wird die in Artikel 49 E-NBG statuierte Geheimhaltungspflicht für die Organe, Angestellten und Beauftragten der SNB mit einer Ausnahmeregelung ergänzt, wonach der Informationsaustausch mit den zuständigen schweizerischen Finanzmarktaufsichtsbehörden allgemein für zulässig erklärt wird (Art. 50 E-NBG). Spiegelbildliche Vorschriften sollen ins Banken- und ins Börsengesetz aufgenommen werden (Art. 23^{bis} Abs. 3 E-BankG bzw. Art. 34^{bis} Abs. 1 E-BEHG; Ziff. 2.8.2.1.4, 2.8.2.2). Auch das Versicherungsaufsichtsgesetz, welches zur Zeit ebenfalls revidiert wird, soll mit einer analogen Regelung versehen werden.

2.5.6.3 Verantwortlichkeit (Art. 51 E-NBG)

Die Verantwortlichkeit der Organe und Angestellten der SNB soll im neuen NBG im Vergleich zur geltenden Regelung differenzierter gestaltet werden, ohne dass jedoch an der prinzipiellen Rechtslage etwas geändert würde. Neu wird unterschieden zwischen der Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz und derjenigen nach Privatrecht.

Das Verantwortlichkeitsgesetz (VG) ist nur anwendbar auf Fälle, in denen eine Person in Ausübung öffentlicher Aufgaben des Bundes handelt (Art. 1 Abs. 1 Bst. f VG). Bei der SNB wäre dies beispielsweise eine Rechts- oder Realhandlung im Zusammenhang mit der Notenausgabe oder der Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Befugnisse der SNB. Weil das VG für diese Fälle die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen umfassend regelt, wäre ein Verweis im NBG auf das Verantwortlichkeitsgesetz an sich nicht notwendig. Aus rechtsstaatlichen Überlegungen jedoch ist es angebracht, auf die öffentlich-rechtliche Haftung der SNB und ihrer Organe im NBG ausdrücklich hinzuweisen (Art. 51 Abs. 1 E-NBG).

Für die Verantwortlichkeit (Haftung für Schäden) von Organen und Angestellten einer mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Organisation wie die SNB sieht das VG besondere, vom gewöhnlichen Haftungsrecht des Bundes abweichende Regeln vor. Entsprechend diesen Bestimmungen (Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG) haftet der oder dem Geschädigten primär die SNB und subsidiär der Bund, sofern jene die geschuldete Leistung nicht zu erbringen vermag, was höchst unwahrscheinlich ist. Die SNB hat, falls sie belangt wird, ein Rückgriffsrecht gegen den Schädiger (Organ, angestellte Person) nach den Grundsätzen von Artikel 7–9 VG. Das VG regelt ferner einige Grundfragen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Organe und Angestellten der SNB (Art. 19 i.V.m. Art. 13 ff. VG). Für die strafrechtliche Verfolgung sind die Bestimmungen des StGB anwendbar.

Nicht nach VG, sondern nach Privatrecht (OR) richtet sich die Haftung dort, wo die SNB als Privatrechtssubjekt auftritt, beispielsweise in Rechtsgeschäften nach Artikel 9 ff. E-NBG, oder wo der Schaden nicht in Ausübung der amtlichen Tätigkeit, sondern bei Gelegenheit einer solchen erfolgt. In Anbetracht des breiten privatrecht-

lichen Handlungsbereichs der SNB (Art. 9, 12, 13 E-NBG) erscheint es sachgerecht, die privatrechtliche Haftung der SNB, ihrer Organe und Angestellten im Nationalbankgesetz explizit zu erwähnen (Art. 51 Abs. 2 E-NBG).

Von der öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Haftung ist die Organhaftung aus Aktienrecht abzugrenzen. Gemäss Artikel 36 Buchstabe e E-NBG entlastet die Generalversammlung den Bankrat (Ziff. 2.5.2.4). Davon betroffen ist die Frage der Verantwortlichkeit des Bankrates für Schäden aus der Geschäftsführung. Das Aktienrecht bestimmt, dass die Entlastung (Décharge) nur gegenüber der Gesellschaft sowie gegenüber den Aktionärinnen und Aktionären gilt, welche dem Entlastungsbeschluss zugestimmt haben und für Tatsachen, welche bekannt gegeben worden sind (Art. 758 OR). Die Revisionsstelle haftet für absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten gegenüber der Gesellschaft, den Aktionärinnen und Aktionären und den Gesellschaftsgläubigern ebenfalls aus Aktienrecht (Art. 755 OR).

2.6 6. Kapitel: Verfahren und Rechtsschutz

2.6.1 Einleitung

Im geltenden NBG ist der Rechtsschutz in den Artikeln 68a und 69 NBG geregelt. Artikel 69 NBG ist seit 1905 unverändert, während Artikel 68a im Rahmen der Revision von 1978 ins NBG eingefügt wurde. Die Revision des NBG verlangt nun die Anpassung der Rechtsmittel an die neuen Rechtsnormen: So sind privatrechtliche Streitigkeiten aus der Notenemission (Art. 69 Abs. 1 Bst. a NBG) nicht mehr aktuell, seitdem die Banknoten gesetzliche Zahlungsmittel sind, statt einen Anspruch auf Gold zu vermitteln.²¹⁰ Aufgrund der dauerhaften Übertragung des Notenmonopols an die SNB (Art. 4 E-NBG) sind zudem finanzielle Streitigkeiten rund um die Liquidation der SNB (Art. 69 Abs. 1 Bst. b und c NBG) nicht mehr in der im geltenden Gesetz vorgesehenen Art denkbar, weil das Verfahren um die Erneuerung des Privilegiums für die Ausgabe von Banknoten (Art. 66 und 68 NBG) wegfällt. Als Folge davon stellen sich Fragen um die Liquidation erst mit der Auflösung der SNB, welche gemäss Artikel 32 E-NBG in einem separaten Gesetz zu regeln wären – so auch der Rechtsschutz (Ziff. 2.4.2.4).

Die hoheitlichen Instrumente (Art. 16a ff. NBG) figurieren im neuen NBG – wesentlich verändert und entschlackt – als «geld- und währungspolitische Befugnisse» (Art. 14–24 E-NBG), so dass die dazugehörigen Rechtsmittel (bisher Art. 68a NBG) anzupassen sind. Angesichts der ausgedehnten rechtsgeschäftlichen Tätigkeit der SNB müssen neben den öffentlich-rechtlichen auch zivilrechtliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen (Art. 54 E-NBG). Schliesslich soll die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten klarer hervorgehoben werden: Bisher sind alle nicht in den Artikeln 68a und 69 Absatz 1 NBG aufgeführten Streitigkeiten pauschal der Zivilgerichtsbarkeit unterstellt, was den Eindruck erweckt, dass ein umfassender Rechtsschutz besteht. Doch soll im neuen NBG transparent gemacht werden, dass nicht jede Handlung der SNB vor einer gerichtlichen oder Beschwer-

²¹⁰ Artikel 21 und 22 aNBG i.V.m. Bundesratsbeschluss vom 29. Juni 1954 betreffend den gesetzlichen Kurs der Banknoten und die Aufhebung ihrer Einlösung in Gold (AS 1954 654), seit 1. Mai 2000 vgl. Art. 2 Bst. b. BG über die Währung und Zahlungsmittel vom 22.12.1999 (AS 2000 II 1144).

deinstanz anfechtbar ist, sondern nur dann, wenn sie in eine der in den Artikeln 52, 53 und 54 E-NBG aufgeführten Kategorien fällt.

2.6.2 Verfügungen (Art. 52 E-NBG)

2.6.2.1 Entscheide der SNB (Art. 52 Abs. 1 E-NBG)

In Artikel 52 Absatz 1 E-NBG soll klar gestellt werden, dass die SNB Entscheide im Bereich ihrer geld- und währungspolitischen Befugnisse, welche gegenüber Normadressaten durchgesetzt werden müssen, als Verfügungen erlässt. Entscheide sind dann in Verfügungen zu kleiden, wenn sich ein individueller Hoheitsakt an den Einzelnen richtet und dadurch eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.²¹¹ So ermächtigen die Artikel 15, 18, 20, 22 und 23 E-NBG die SNB in bestimmten Situationen zu solchem einseitigem Handeln; sie kann – nötigenfalls mittels Sanktionen – von den Normverpflichteten ein bestimmtes Verhalten verlangen und ihnen gegenüber durchsetzen, beispielsweise die Lieferung statistischer Angaben (Art. 15 E-NBG) oder die Haltung von Mindestreserven (Art. 18 E-NBG). Indem Artikel 52 E-NBG vorschreibt, dass solche Entscheide in eine Verfügung zu kleiden sind, werden Unsicherheiten über deren rechtliche Qualifikation beseitigt sowie die rechtlichen Konsequenzen in zweifacher Hinsicht transparent gemacht: Einerseits ist eine Verfügung nach vorgegebenen Verfahrensvorschriften²¹² zu erlassen. Andererseits besteht, weil die Verfügung eine Rechtsposition der Adressatin oder des Adressaten rechtsverbindlich regelt und u.a. in deren bzw. dessen Rechte eingreift, ein Rechtsschutzmechanismus (Art. 53 Abs. 1 Bst. a E-NBG; Ziff. 2.6.3.1). Sobald sie in Rechtskraft erwachsen ist, wird die Verfügung durchsetz- bzw. vollstreckbar.

2.6.2.2 Vollstreckbarkeit (Art. 52 Abs. 2 E-NBG)

In Artikel 52 Absatz 2 E-NBG wird in Anlehnung an Artikel 40 VwVG die Vollstreckbarkeit von rechtskräftigen Verfügungen der SNB explizit erwähnt. Damit werden Zweifel aus dem Weg geräumt, ob Verfügungen der SNB solche einer Verwaltungsbehörde des Bundes gemäss Artikel 80 Absatz 2 Ziffer 2 SchKG sind. Gleichzeitig wird damit die Formulierung von Artikel 68a Absatz 2 NBG präzisiert, indem die Vollstreckbarkeit sich auf rechtskräftige Verfügungen bezieht, die auf Geldzahlungen gerichtet sind, beispielsweise auf die Zahlung von Zinsen an die SNB bei Unterschreitung der vorgeschriebenen Höhe für Mindestreserven (Ziff. 2.3.4.2.1).

²¹¹ BGE **104** Ia 27, E. 4.c; **121** II 473, E. 2.a.

²¹² Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG), SR **172.021**.

2.6.3 Verwaltungsrechtspflege (Art. 53 E-NBG)

2.6.3.1 Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 53 Abs. 1 E-NBG)

Unter rechtsstaatlichen Aspekten verlangen die rechtliche Verbindlichkeit und die daraus fließende Vollstreckbarkeit einer Verfügung nach einem Rechtsschutzmechanismus: Die Verfügung muss in formeller und materieller Hinsicht durch eine höhere Instanz auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können. Indem die SNB öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllt und die gesetzliche Grundlage ihres Handelns dem materiellen Bundesverwaltungsrecht zuzuordnen ist (Art. 5 VwVG), kommen für den Rechtsschutz die Normen des Bundesrechts zur Anwendung. Als Folge der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der SNB (Art. 99 Abs. 2 BV) ist gegen ihre Verfügungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt an das Bundesgericht vorzusehen (Art. 53 Abs. 1 Bst. a E-NBG).

Die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation sind in Artikel 103 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) geregelt, indem die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung berührt sein und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben muss. Die Adressatin oder der Adressat der Verfügung erfüllt in aller Regel diese Voraussetzungen. Die weite Umschreibung der Beschwerdelegitimation in Artikel 103 Buchstabe a OG lässt jedoch zu, dass grundsätzlich auch Dritte, also andere Finanzmarktteilnehmer, eine Verfügung der SNB anfechten könnten. Gemäss Praxis des Bundesgerichtes²¹³ ist bei Verfügungen der SNB die Behördenbeschwerde des Bundes ausgeschlossen, was im Einklang mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der SNB (Art. 99 Abs. 2 BV) steht. Anders ist der Fall zu beurteilen, wenn sich Streitigkeiten zwischen der SNB und dem Bund aus Geschäften ergeben, in denen die SNB dem Bund Bankdienstleistungen erbringt (Ziff. 2.6.3.2).

Schliesslich eröffnet Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe b E-NBG neu den Rechtsmittelweg ans Bundesgericht gegen Entscheide des Bundesrates im Amtsenthebungsverfahren nach Artikel 41 Absatz 3 E-NBG und Artikel 45 Absatz 1 E-NBG. Eine solche Norm fehlt im geltenden Gesetz, und auch das OG stellt kein entsprechendes Rechtsmittel zur Verfügung, mit dem Resultat, dass der oder dem Betroffenen nach geltendem Recht der Rechtsschutz versagt bleibt. Dies allerdings widerspricht den Verfahrensgarantien, die den Einzelnen vor staatlicher Willkür schützen sollen (Art. 9 BV, Art. 6 Ziff. 1 und 13 EMRK). Im ESZB-Statut (Art. 11.4) wurden die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien so eingelöst, dass der Europäische Gerichtshof erstinstanzlich und endgültig das Amtsenthebungsverfahren bei einem Mitglied des Direktoriums auf Antrag des EZB-Rates oder Direktoriums durchführt. Im neuen NBG soll nun ein vom Bundesrat des Amtes enthobenes Mitglied des Bankrates, des Direktoriums oder eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter gegen diesen Entscheid eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht erheben und die Rechtmässigkeit des Entscheides inklusive aller Nebenfolgen überprüfen lassen können. Das Anfechtungsobjekt ist der Amtsenthebungsentscheid des Bundesrates, welcher als Verfügung nach Artikel 5 VwVG zu ergehen hat. Nicht anfechtbar ist, in

²¹³ Vgl. BGE 101 Ib 336, E. 1., 105 Ib 348.

Anlehnung an Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe e Ziffer 1 OG, die Nichtwahl durch den Bundesrat.

Die Regelung der Verwaltungsrechtspflege in Artikel 53 Absatz 1 E-NBG wird im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens mit der laufenden Totalrevision der Bundesrechtspflege abzustimmen sein. Insbesondere wird die Zuständigkeit für die erstinstanzliche Beurteilung von Verfügungen der Nationalbank auf dem Gebiet der Statistik, der Mindestreserven und der Systemüberwachung sowie der Entscheide des Bundesrats betreffend die Amtsenthebung von Organen der Nationalbank vom Bundesgericht auf das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht übergehen (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, 4376 sowie Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht, BBl 2001 4539). Für die begrenzte Zeit, bis dieses Gericht seine Tätigkeit aufnimmt, soll hingegen an der Zuständigkeit des Bundesgerichts festgehalten und auf die Schaffung einer eigenen Rekurskommission für die Nationalbank verzichtet werden. Die Einsetzung einer eigenen Rekurskommission wäre auch deshalb unverhältnismässig, weil aufgrund der Erfahrungen mit dem hoheitlichen Instrumentarium in der Vergangenheit kaum damit zu rechnen ist, dass die Nationalbank in Zukunft in grösserer Zahl beschwerdefähige Verfügungen erlassen wird. Eine Amtsenthebung von Organen hat es in der Geschichte der Nationalbank bisher erst einmal gegeben. Deshalb wird die vorgeschlagene Regelung nicht zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führen, bis das Bundesverwaltungsgericht seine Tätigkeit aufnehmen wird.

2.6.3.2 Verwaltungsrechtliche Klage (Art. 53 Abs. 2 E-NBG)

Der geltende Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe b NBG wird in etwas abgeänderter und erweiterter Form in Artikel 53 Absatz 2 E-NBG übernommen und ausdrücklich als verwaltungsrechtliche Klage bezeichnet. Im Gegensatz zu Artikel 53 Absatz 1 E-NBG handelt es sich hier um ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, weil das Bundesgericht in einem Streitfall erstinstanzlich entscheidet. Die verwaltungsrechtliche Klage ist in Artikel 116 OG geregelt und hat den Zweck, Streitigkeiten zu lösen, welche nicht geeignet sind, durch Verfügung erledigt zu werden, und die thematisch im bundesstaatlichen Verhältnis anzusiedeln sind.

Der Entwurf sieht zunächst vor, dass Streitigkeiten zwischen Bund und Nationalbank betreffend die Vereinbarungen über Bankdienstleistungen, welche die SNB dem Bund erbringt (Art. 11 E-NBG), Gegenstand einer verwaltungsrechtlichen Klage an das Bundesgericht sein können (Art. 53 Abs. 2 E-NBG). Die Funktion der SNB als Bankier des Bundes soll neu nicht mehr als gesetzliche Obliegenheit ausgestaltet, und die Bankdienstleistungen der SNB sollen grundsätzlich entgeltlich sein (Ziff. 1.4.6.3). Zum Schutz des Bundes vor einer unbegründeten Leistungsverweigerung der SNB, aber auch zur Klärung von Streitigkeiten über das Zustandekommen, die Entgeltlichkeit oder die Durchführung von Bankgeschäften der SNB für den Bund bietet sich als einziges zur Verfügung stehendes Mittel die verwaltungsrechtliche Klage an. Bisher fehlte eine Norm im NBG, welche die gerichtliche Überprüfung eines Rechtsstreits über ein zwischen der SNB und einer Bundesstelle abgeschlossenes Bankgeschäft erlaubt hätte.

Die bundesstaatliche Ebene ist besonders angesprochen bei Konflikten zwischen Bund und Nationalbank oder Bund und Kantonen über Fragen der Gewinnausschüttung. Der Entwurf sieht in Artikel 31 Absatz 2 E-NBG vor, dass die SNB und das EFD zur Sicherstellung der mittelfristigen Verstetigung der jährlichen Gewinnausschüttung eine Vereinbarung abschliessen. Die Kantone werden zwar vor dem Abschluss der Vereinbarung angehört, sind jedoch nicht Partei der Vereinbarung: Das EFD handelt im Namen des Bundes und – faktisch – auch in jenem der Kantone. Die Bundesverfassung garantiert den Kantonen zwar einen Anteil von zwei Dritteln des Reingewinnes der SNB (Art. 99 Abs. 4 BV), doch wie hoch diese Ausschüttungen effektiv sind, regeln weder Verfassung noch Gesetz. Zum Schutze der Kantone, die durch Höhe und Modalitäten der Ausschüttung in ihrer Rechtsstellung betroffen sind, muss die Vereinbarung zwischen der SNB und dem EFD in all ihren Teilen einer unabhängigen Instanz zur Überprüfung vorgelegt werden können. Dafür eignet sich wiederum die verwaltungsrechtliche Klage am Besten (Art. 53 Abs. 2 E-NBG). Der Bestand einer Vereinbarung schliesst jedoch aus, dass die jährliche Ermittlung des Reingewinnes vom Bundesgericht überprüft werden kann, solange die SNB sich an die Vereinbarung hält. Festzuhalten ist schliesslich, dass Differenzen rund um den Reingewinn nicht mittels der verwaltungsrechtlichen Klage beseitigt werden können, sobald die Gewinnverteilung von der Generalversammlung mit dem Geschäftsbericht und der Jahresrechnung angenommen worden ist. In einem solchen Fall müsste der Beschluss der Generalversammlung mit einer aktienrechtlichen Klage gemäss Artikel 706 Absatz 1 OR angefochten werden, die auch den Kantonen als Aktionären offen steht.

2.6.4 Zuständigkeit der Zivilgerichte (Art. 54 E-NBG)

Die Zivilgerichte sind zuständig für Streitigkeiten, welche aus dem Zivilrecht stammen (Art. 54 E-NBG). Dies ist dann der Fall, wenn die SNB nicht autoritativ auftritt, sondern wie eine Geschäftsbank privatrechtlich handelt, beispielsweise in Rechtsgeschäften nach Artikel 9 E-NBG oder im Arbeitsvertragsrecht (vgl. Art. 46 Abs. 2 Bst. f E-NBG). Entsteht in Geschäften, welche gestützt auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen der SNB abgeschlossen werden – z.B. Giro- oder Bargeldverkehr, Geldmarkt- oder Lombardgeschäfte – ein Rechtsstreit, so bestimmen die Geschäftsbedingungen, dass die ordentlichen Zivilgerichte zuständig sind. Ebenfalls vor den Zivilgerichten sind alle Streitigkeiten auszutragen, welche sich aus Anwendung des Aktienrechts (vgl. Art. 2 E-NBG) ergeben, so beispielsweise die Anfechtung eines Beschlusses der Generalversammlung oder die Verweigerung des Eintrages als Aktionärin oder Aktionär im Aktienbuch.

Der Verweis auf die Zuständigkeit von Zivilgerichten in Artikel 54 E-NBG schliesst die vertragliche Regelung nicht aus, wonach Streitigkeiten zwischen der SNB und Dritten einem Schiedsgericht unterbreitet werden können.

2.7 7. Kapitel: Schlussbestimmungen

2.7.1 1. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 55 E-NBG)

Die vorliegende Revision des NBG macht Anpassungen im geltenden Recht notwendig. Diese werden im Anhang zu diesem Gesetz aufgeführt (Art. 55 E-NBG).

2.7.2 2. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

2.7.2.1 Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (Art. 56 E-NBG)

Die Pflicht zur Beachtung von Mindestanforderungen nach Artikel 20 Absatz 2 E-NBG wird nicht durch eine Verfügung der Nationalbank begründet, sondern gilt grundsätzlich von Gesetzes wegen mit Inkrafttreten des neuen Nationalbankgesetzes. Dies kann Unsicherheiten zur Folge haben, weil die auf Gesetzesstufe normierten Pflichten relativ unbestimmt sind und der Anpassung an die Umstände des Einzelfalls bedürfen. Deshalb stellt Artikel 56 E-NBG klar, dass Betreiber von Zahlungssystemen mit hohem Beträgsvolumen und von Effektenabwicklungssystemen sich zunächst darauf beschränken können, sich bei der Nationalbank zu melden. Es liegt dann an der SNB, mit diesen Betreibern das weitere Vorgehen festzulegen. Die ausdrückliche Beschränkung bei den Zahlungssystemen auf Systeme mit hohem Beträgsvolumen (Umschreibung; Ziff. 2.3.3.2.2) macht deutlich, dass sich nebst sämtlichen Betreibern von Effektenabwicklungssystemen nur diejenigen Zahlungssystembetreiber bei der SNB melden müssen, an deren Systeme Mindestanforderungen gemäss Artikel 20 E-NBG gestellt werden könnten. Die Mehrzahl der heutigen Zahlungssysteme wird hingegen nur von der statistischen Auskunftspflicht gemäss Artikel 15 Absatz 2 erfasst werden. Für sie besteht keine Meldepflicht; die Initiative zur Einholung statistischer Daten geht von der SNB aus.

Die Meldung hat innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Inkrafttreten des neuen Nationalbankgesetzes zu erfolgen. Für Systeme, welche ihren Betrieb erst nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufnehmen, gilt sinngemäss eine Meldefrist von drei Monaten ab Aufnahme des Betriebs (Effektenabwicklungssysteme) bzw. ab Erreichen eines hohen Beträgsvolumens (Zahlungssysteme).

2.7.2.2 Herabsetzung des Aktienkapitals, Übertragung des Reservefonds (Art. 57 E-NBG)

Das Aktienkapital der SNB soll von bisher 50 Millionen Franken auf neu 25 Millionen Franken herabgesetzt werden, wobei die Verfahrensschritte, welche das OR für die Herabsetzung des Kapitals von privaten Aktiengesellschaften vorschreibt (Art. 732–735 OR) keine Anwendung finden sollen (Art. 57 Abs. 1 E-NBG; Ziff. 2.4.1.1.1).

Der Reservefonds, welchem im Verhältnis zur Bilanzsumme der SNB keine Bedeutung mehr zukommt, soll aufgehoben und auf die Rückstellungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 E-NBG übertragen werden (Art. 57 Abs. 2 E-NBG, Ziff. 2.4.2.3.2).

2.7.2.3 Schuldbuchforderungen (Art. 58 E-NBG)

Das Eidg. Schuldbuch soll aufgehoben werden (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 2 E-NBG). Mit Artikel 58 E-NBG soll sichergestellt werden, dass die bisherigen Inhaberinnen und Inhaber von Schuldbuchforderungen wirtschaftlich nicht schlechter gestellt werden, indem sie die in Schuldverschreibungen umgewandelten Schuldbuchforderungen kostenlos bei der SNB aufbewahren (Art. 58 Abs. 1 E-NBG) und gemäss bisherigem Recht bilanzieren können (Art. 58 Abs. 2 E-NBG).

2.7.3 Referendum und Inkrafttreten (Art. 59 E-NBG)

Gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV untersteht das neue NBG dem fakultativen Referendum (Art. 59 Abs. 1 E-NBG).

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen NBG muss die Nationalbank verschiedene Verordnungen erlassen (zu Art. 15, 18, 20 E-NBG). Es ist deshalb angebracht, dass der Bundesrat das Inkrafttreten des NBG bestimmt (Art. 59 Abs. 2 E-NBG).

2.8 Anhang: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

2.8.1 Aufhebung bisherigen Rechts

2.8.1.1 Aufhebung des geltenden Nationalbankgesetzes (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 1 E-NBG)

Das neue NBG ersetzt das Nationalbankgesetz vom 23. Dezember 1953 vollumfänglich. Letzteres wird deshalb formell aufgehoben (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 1).

2.8.1.2 Aufhebung des Bundesgesetzes über das eidgenössische Schuldbuch (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 2 E-NBG)

2.8.1.2.1 Entstehungsgeschichte und Inhalt des Gesetzes

Das eidgenössische Schuldbuch wurde durch das Bundesgesetz vom 21. September 1939 über das eidgenössische Schuldbuch («Schuldbuchgesetz», SR 612.1) geschaffen. Es löste das Depotsystem ab, das der Bund seit 1890 und die SBB seit 1902 betrieben hatten. Im Jahre 1937 waren 8 Prozent der ausstehenden Anleihen von Bund und SBB auf diese Weise verwahrt worden.

Unter der Bezeichnung eidgenössisches Schuldbuch errichtete der Bund ein Staatsschuldbuch, «in das zum Zwecke dauernder Anlage Forderungen aus der Geldaufnahme oder aus einer Schuldübernahme für Rechnung der Bundesverwaltung und der Bundesbahnverwaltung eingetragen werden können» (Art. 1 Schuldbuchgesetz). Mit der Eintragung im Schuldbuch wird die Forderung als Schuldbuchforderung verschiedenen Bestimmungen unterstellt, wovon die Bilanzierungsvorschriften wohl

die wichtigsten sind. Schuldbuchforderungen sind nach den Vorschriften des Obligationenrechts in die Bilanz einzustellen; sie dürfen «erstmalig höchstens zum Kostenpreis bilanziert» werden. Differenzen (positive und negative) zwischen dem Kostenpreis und dem Rückzahlungswert der Forderung können durch jährliche, auf die Laufzeit gleichmässig zu verteilende Abschreibungen bzw. Aufwertungen ausgeglichen werden (Art. 9 Schuldbuchgesetz). Mit der Führung des Schuldbuches (Schuldbuchverwaltung) ist die Schweizerische Nationalbank betraut; sie übt diese Obliegenheiten im Namen und Auftrag des Bundes aus (Art. 10 Schuldbuchgesetz). Die Verwaltung der Schuldbuchguthaben ist kostenlos.

2.8.1.2.2 Gründe für die Schaffung des eidgenössischen Schuldbuchs

Die Botschaft vom 25. März 1938 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung eines eidgenössischen Schuldbuches (BBl 1938 I 497 ff.) nennt im Wesentlichen drei Gründe zur Schaffung des eidg. Schuldbuchs: Zunächst ging es darum, allfällige Kursschwankungen von Bundesobligationen zu dämpfen, indem ein Teil der Schuld sozusagen aus dem Handel gezogen wurde; denn es wurde befürchtet, Kursschwankungen könnten die Finanzierung der stark wachsenden Bundesschuld (Wohlfahrt, Krisenbekämpfung, Landesverteidigung) erschweren. Sodann erblickte man eine Vereinfachung des Schuldendienstes darin, dass die Manipulation der physischen Wertpapiere (Abschneiden der Coupons) wegefallen würde.

Wichtig dürfte auch der Wunsch gewesen sein, eine rechtliche Basis für die Schuldbuchforderungen aus der Wehranleihe von 1936 zu schaffen. Diese war mit einem Coupon von 3 Prozent versehen worden, der deutlich unter der damaligen Markttrendite von $4\frac{1}{2}$ Prozent lag, so dass ein Kurs unter pari abzusehen war. Um die Erfolgchancen der Anleihe zu erhöhen, schaffte man eine provisorische Schuldbuchlösung. Sie erlaubte, das Instrument als Buchforderung unabhängig vom Marktwert zum Nominalwert zu bilanzieren. 20 Prozent des Emissionsbetrags wurde denn auch in der Form von Schuldbuchforderungen gezeichnet.

2.8.1.2.3 Heutige Problematik des Schuldbuchs

Die Begründungen aus der Vorkriegszeit sind heute nicht mehr stichhaltig. Die Platzierung der Bundesschuld schafft keine Probleme, so dass auch keine Massnahmen zur Entlastung des Marktes notwendig sind. Die Abschottung eines Teils der Bundesschuld entzieht vielmehr dem Markt Liquidität und erschwert dadurch die Kursbildung am Markt. Einem effizienten Preisfindungsprozess kommt aber heute eine zentrale Bedeutung zu. Der Liquiditätsentzug durch das Schuldbuch wird deshalb nicht mehr als Vorteil, sondern als Mangel angesehen.

Bei der heutigen Verwahrungstechnik – Zentralverwahrung bei der SIS (SEGA-InterSettle AG) mit fiktiver Couponsabtrennung sowie neuerdings Verwendung von Globalzertifikaten auf Dauer – lässt sich der Schuldendienst praktisch gleich effizient gestalten wie beim Schuldbuch.

Die Bilanzierung zum Nominalwert widerspricht dem Trend zur Marktbewertung, die sich unter den Marktteilnehmern immer stärker durchsetzt und eine Voraussetzung für ein modernes Risikomanagement ist.

2.8.1.2.4 Abnehmende Bedeutung

Die Entwicklung der Schuldbuchverwahrung belegt deren abnehmende Bedeutung: Der bei der Wehranleihe verzeichnete Anteil an Schuldbucheintragungen von 20 Prozent dürfte seither nie mehr erreicht worden sein. Der Betrag der eingetragenen Schuldbuchforderungen des Bundes sank in der Zeit von 1990 bis Ende 2001 von 1,4 Milliarden Franken oder 9 Prozent der ausstehenden Obligationenschuld auf 67 Millionen Franken oder 0,1 Prozent. Von den im Schuldbuch eingetragenen Anleihen läuft die längste noch bis 2012.

Ende 2001 gab es nur noch 22 im eidgenössischen Schuldbuch eingetragene Gläubiger. In einer Umfrage der SNB bei den Schuldbuchgläubigern gaben zwei Drittel der Antwortenden (vorwiegend Banken und Versicherungen) an, sie wären damit einverstanden, wenn ihr Schuldbuchguthaben im Falle einer Aufhebung des Schuldbuchgesetzes in Obligationen umgewandelt würde. Sie dürften vor allem die Handelbarkeit der Schuld in Obligationenform schätzen, die bei Schuldbuchguthaben praktisch nicht gegeben ist. Auch gegen eine Kostenpflicht der Aufbewahrung dieser Obligationen hatten sie nichts einzuwenden. Ein Drittel der Antwortenden (vorwiegend kleinere Firmen und Private) würden die Schuldbuchforderung der Obligation vorziehen. Bei diesen Gläubigern dürfte die kostenlose Verwaltung der Schuldbuchguthaben im Vordergrund stehen. Die Nationalbank wäre indessen bereit, die durch Rückwandlung von Schuldbuchforderungen entstehenden Obligationen bis zu deren Verfall kostenlos zu verwahren. Die Kosten dieser Verwahrung sind für die SNB niedriger als ihre Kosten der Führung des Schuldbuchs.

2.8.1.2.5 Abschaffung des Schuldbuches unter Wahrung der Rechte heutiger Schuldbuchgläubiger

Das eidgenössische Schuldbuch entspricht keinem echten Bedürfnis mehr. Deshalb soll es durch Aufhebung des Bundesgesetzes vom 21. September 1939 über das eidgenössische Schuldbuch aufgehoben werden (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 2 E-NBG). Damit entfällt die Möglichkeit, Obligationen von Bundesanleihen in Schuldbuchforderungen umzuwandeln.

Die wohlerworbenen Rechte der heutigen Schuldbuchgläubiger sollen gewahrt bleiben. Zwar wird die Nationalbank die Schuldbuchforderungen, die zum Zeitpunkt der Aufhebung im eidgenössischen Schuldbuch eingetragen sind, in Schuldverschreibungen umwandeln; diese werden von ihr indessen für den letzten eingetragenen Gläubiger kostenlos verwahrt. In einer Übergangsbestimmung zum neuen NBG ist dies ausdrücklich so festgehalten (Art. 58 Abs. 1 E-NBG). Ferner bleibt dem letzten eingetragenen Gläubiger – aber nur ihm – das Recht erhalten, die aus der Rückumwandlung der Schuldbucheinträge entstandenen Schuldverschreibungen zu den Anschaffungskosten zu bilanzieren. Sind diese höher als der Rückzahlungswert, so ist der Unterschied mindestens durch jährliche, auf die Laufzeit gleichmässig zu

verteilende Abschreibungen zu tilgen; sind sie niedriger, so darf der Unterschied höchstens in jährlich gleichmässigen Beträgen ausgeglichen werden (Art. 58 Abs. 2 E-NBG).

2.8.1.3 Aufhebung des Bundesbeschlusses über die Beteiligung der SNB an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 3 E-NBG)

Das neue NBG ermächtigt in Artikel 12 die SNB, sich am Kapital von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen zu beteiligen und Mitgliedschaftsrechte an solchen zu erwerben, soweit es der Erfüllung ihrer Aufgaben dient. Auf diese Ermächtigungsnorm soll inskünftig die Beteiligung der SNB am Kapital der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich abgestützt werden (Ziff. 2.2.5). Der Bundesbeschluss vom 26. Juni 1930 über die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (SR 951.19) kann deshalb aufgehoben werden (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 3 E-NBG).

2.8.1.4 Aufhebung des Bundesbeschlusses über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der SNB zur Ausgabe von Banknoten (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 4 E-NBG)

Im neuen NBG (Art. 4) wird das Notenmonopol dauerhaft auf die SNB übertragen (Ziff. 2.1.4). Der Bundesbeschluss vom 28. November 1996 über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der Schweizerischen Nationalbank zur Ausgabe von Banknoten kann somit aufgehoben werden (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 4 E-NBG).

2.8.2 Änderungen bisherigen Rechts

2.8.2.1 Änderungen des Bankengesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 1 E-NBG)

2.8.2.1.1 Neuer Artikel 1^{bis} E-BankG

Das Modell für die Überwachung und Beaufsichtigung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen beruht auf einer Arbeitsteilung zwischen SNB und EBK: Während die SNB die Systeme unter dem Blickwinkel der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems überwacht, nimmt die EBK die mikroprudentielle Aufsicht über die Systembetreiber wahr. Nach geltendem Recht ist die EBK dazu allerdings nur befugt, wenn die Betreiber den Status einer Bank und/oder eines Effektenhändlers haben (Ziff. 1.5.6.6.3.3). Neu gibt Artikel 1^{bis} Absatz 1 E-BankG der Bankenkommission die Befugnis, Systembetreiber ihrer Aufsicht zu unterstellen, und zwar auch dann, wenn diese keine Tätigkeit als Bank oder Effektenhändler im eigentlichen Sinne des Wortes ausüben. Eine analoge Bestimmung wird in das Börsengesetz aufgenommen (Art. 10^{bis} Abs. 1 E-BEHG; Ziff. 2.8.2.2). Der sachliche Anwendungsbereich von Artikel 1^{bis} Absatz 1 BankG (und auch von Art. 10^{bis} Abs. 1 E-BEHG)

entspricht demjenigen von Artikel 19 E-NBG. Erfasst werden also die Betreiber von Systemen zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen oder von Geschäften mit Finanzinstrumenten, insbesondere Effekten. Die Bestimmung in Artikel 1^{bis} Absatz 1 BankG ist als «Kann»-Bestimmung ausgestaltet. Die EBK ist somit nicht zur Unterstellung verpflichtet, selbst wenn es sich um den Betreiber eines potentiell risikoträchtigen Systems handelt. Für eine Unterstellung werden nur wenige zentrale Einrichtungen in Frage kommen. Aus der gesetzlich festgelegten Pflicht zur Zusammenarbeit (Art. 21 E-NBG, Art. 23^{bis} E-BankG, Art. 34^{bis} E-BEHG) ergibt sich, dass Nationalbank und Bankenkommission die Entscheide über die Erfassung eines Systems durch die Systemüberwachung einerseits und die Unterstellung eines Systembetreibers unter das Banken- bzw. Börsengesetz anderseits nach wechselseitiger Anhörung treffen. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit betrifft nicht nur den anfänglichen Entscheid über die Erfassung eines Systems bzw. die Unterstellung eines Systembetreibers, sondern auch die laufende Koordination von Überwachungs- und Aufsichtstätigkeit. Dadurch sollen Doppelspurigkeiten so weit als möglich vermieden werden.

Artikel 1^{bis} Absatz 2 E-BankG (und analog Art. 10^{bis} Abs. 2 E-BEHG) stellt die Koordination zwischen Systemüberwachung durch die SNB und Institutsaufsicht durch die EBK auch dadurch sicher, dass die EBK als Bewilligungsbehörde die Bank- oder Effektenhändlerbewilligung an einen nach Ansicht der SNB für die Stabilität des Finanzsystems relevanten Systembetreiber nur erteilen kann, sofern und solange die für die Systemüberwachung relevanten Mindestanforderungen der SNB nach Artikel 20 Absatz 2 E-NBG erfüllt sind und der Betreiber den erweiterten Auskunftspflichten nach Artikel 20 Absatz 1 E-NBG nachkommt. Dies bedeutet, dass die EBK ihre Bank- und/oder Effektenhändlerbewilligung wieder entziehen oder sonstige Massnahmen anordnen muss, wenn der betreffende Systembetreiber die Mindestanforderungen der Notenbank nicht mehr erfüllt oder seinen Auskunftspflichten nicht nachkommt.

Artikel 1^{bis} Absatz 3 E-BankG soll dem Bedürfnis nach Flexibilisierung der Institutsaufsicht über Systembetreiber Rechnung tragen und der EBK ermöglichen, den Systembetreiber von nicht sachgerechten, da auf Banken bzw. Effektenhändler im eigentlichen Sinne zugeschnittenen banken- oder börsengesetzlichen Bestimmungen zu befreien bzw. Erleichterungen oder Verschärfungen anzuordnen. Angesichts dieser technischen Materie soll diese Kompetenz (analog zu Art. 4 BankG bzw. Art. 29 Abs. 2 BEHV) auf Gesetzesstufe direkt an die EBK delegiert werden.

2.8.2.1.2 Neufassung von Artikel 4 BankG

2.8.2.1.2.1 Anpassung der Bestimmungen über die Mindestliquidität

Die gesetzlichen Grundlagen der Liquiditätsvorschriften waren bislang in Artikel 4 BankG enthalten. Danach müssen die Banken dafür sorgen, dass ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren greifbaren Mitteln und leicht verwertbaren Aktiven einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten andererseits. Diese Be-

stimmung wird von den Artikeln 15–20 BankV²¹⁴ konkretisiert, welche zwischen Liquidität I (Kassenliquidität)²¹⁵ und Liquidität II (Gesamtliquidität)²¹⁶ unterscheiden. Die Kassenliquidität deckt hauptsächlich die Bedürfnisse der Zentralbank in Bezug auf die Geldmengensteuerung ab und ist zur Beurteilung der Liquidität auf Stufe Einzelinstitut nicht geeignet. Die bisherige Regelung von Artikel 19 BankV soll daher modernisiert und genau auf die Bedürfnisse der Geldmengensteuerung in Schweizerfranken abgestimmt werden. Sie wird zudem in das Nationalbankgesetz übernommen (Ziff. 2.3.2). Die neue Regelung kann allerdings die aufsichtsrechtlichen Belange für das Liquiditätsmanagement der einzelnen Banken nicht abdecken, selbst wenn man sie verbunden mit der Regelung der Gesamtliquidität betrachtet. Eine zusätzliche Regelung bleibt daher notwendig. Die Ausgliederung der zur Mindestreserveregelung umgewandelten Kassenliquidität in das Nationalbankgesetz legt jedoch eine Anpassung von Artikel 4 BankG nahe. Eine Neuformulierung erlaubt, den aufsichtsrechtlich notwendigen Vorgaben im Bereich der Liquidität, welche durch die neue Regelung im Nationalbankgesetz nicht abgedeckt sind, vollumfänglich Rechnung zu tragen. Die Regelung der aufsichtsrechtlich relevanten Bestandteile sowie der Mindestanforderungen an die Liquidität der einzelnen Banken werden zu einem späteren Zeitpunkt Gegenstand einer umfassenden Revision der entsprechenden Bestimmungen in der Bankenverordnung bilden, welche durch die beabsichtigte Neuformulierung im Gesetz die notwendige Grundlage erhält.

Eine neue Formulierung von Artikel 4 BankG drängt sich auch durch den veralteten Text der bestehenden Regelung auf, welcher zum Teil mit Begriffen und Konzepten arbeitet, die in der heutigen Banktätigkeit und -überwachung überholt sind. So ist namentlich die vom Gesetz vorgegebene Aufteilung in greifbare Mittel und leicht verwertbare Aktiven nicht mehr zeitgerecht. Die Bankenverordnung arbeitet seit der Revision der Rechnungslegungsvorschriften der Artikel 23–28 BankV vom 12. Dezember 1994 mit den Begriffen der flüssigen Mittel sowie der Forderungen.²¹⁷ Auch in anderen Bereichen und Formulierungen ist die Liquiditätsregelung in der Bankenverordnung von den Entwicklungen seit ihrer letzten Überarbeitung im Jahr 1987 stark überholt worden. Eine rein terminologische Anpassung der Artikel 15–20 BankV namentlich an die Rechnungslegungsvorschriften wäre nicht ausreichend. Dies hatte eine Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen im Jahr 1996 bereits gezeigt. Eine Gesamtrevision drängt sich daher auf und wird von der Überführung der Kassenliquidität in das Mindestreservesystem der Schweizerischen Nationalbank nur beschleunigt. Eine modernere und möglichst offene Regelung im Bankengesetz wird diese Revision der Bankenverordnung erleichtern. Sieht das Gesetz lediglich vor, dass die Banken einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Liquidität verfügen müssen (Art. 4 Abs. 1 E-BankG), erlaubt dies dem Verordnungsgeber, eine quantitativ und qualitativ differenzierte Regelung einzuführen (Art. 4 Abs. 2 E-BankG). Er kann somit den verschiedenen Geschäftstätigkeiten sowie auch den Grössenverhältnissen und institutsspezifischen Methoden und den damit verbundenen unterschiedlichen Liquiditätsrisiken besser Rechnung tragen. Dieses Vorgehen deckt sich zudem mit der in der Finanzmarktregulierung sinnvollen Aufteilung zwischen allgemeinen Rahmenerlassen auf Gesetzesstufe und den technischen

²¹⁴ Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen, Bankenverordnung, BankV, SR 952.02.

²¹⁵ Vgl. Artikel 19 BankV (Anm. 214).

²¹⁶ Vgl. Artikel 15–18 BankV (Anm. 214).

²¹⁷ Vgl. Artikel 25 Absatz 1 Ziffer 1.1–1.4 BankV (Anm. 214).

Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung. Dieser Grundregel wurde die bisherige gesetzliche Formulierung insoweit nicht gerecht, als der Gesetzestext bereits verschiedene Detailelemente einer Regelung enthielt, die sich nunmehr als überholt erweist.

2.8.2.1.2.2 Anpassung der Eigenmittelvorschriften

Die Anpassung von Artikel 4 BankG im Bereich der Liquiditätsregelung ist zudem die geeignete Gelegenheit, diese Bestimmung auch betreffend Eigenmittel der seit ihrem Erlass im Jahre 1934 erfolgten Entwicklung anzupassen. Der Grundsatz in Artikel 4 Absatz 1 BankG, wonach die Banken dafür zu sorgen haben, dass ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren eigenen Mitteln und ihren gesamten Verbindlichkeiten, hat sich zwar als äusserst langlebig erwiesen. Obwohl primär an der Passivseite ausgerichtet, hat er einer risikoorientierten, auf der Aktivseite der Bankbilanz angesetzten Eigenmittelregelung nicht entgegengestanden. Wesentliche Änderungen haben jeweils auf Verordnungsstufe stattgefunden, was angesichts der hochtechnischen Materie auch sachgerecht ist.²¹⁸ Die ohnehin notwendige Revision von Artikel 4 BankG legt es nunmehr nahe, die gesetzliche Regelung der Eigenmittel von ihrer auf Verordnungsstufe²¹⁹ längst aufgelösten Verbindung mit den sich auf der Passivseite befindenden Verbindlichkeiten zu lösen. Eine offene Formulierung, die lediglich vorsieht, dass die Banken einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel verfügen müssen (Art. 4 Abs. 1 E-BankG), wird es zudem den Detailvorschriften erlauben, weiterhin als Schrittmacher im Bankenaufsichtsrecht zu wirken.²²⁰

2.8.2.1.2.3 Anwendung auf konsolidierter Ebene

Sowohl bei der Liquiditätsregelung wie auch bei der Eigenmittelregelung soll zudem der längst anerkannte Grundsatz der Notwendigkeit einer konsolidierten Anwendung auf Konzerne gesetzlich festgehalten werden (Art. 4 Abs. 1 E-BankG). Dieser Grundsatz wird im Bereich der eigenen Mittel bereits in der Bankenverordnung im Detail geregelt (Art. 13a BankV). Eine gesetzliche Verankerung des Grundsatzes, wonach die Banken einzeln, d.h. auf Stufe Einzelinstitut, und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen müssen, ist jedoch angesichts der Tragweite einer solchen Vorgabe aus rechtstechnischer Sicht richtiger. Als Einzelinstitute gelten dabei nicht nur die Institute mit eigener Rechtspersönlichkeit, sondern grundsätzlich auch die Zweigniederlassungen ausländischer Banken. Entsprechend der internationalen Praxis werden Zweigniederlassungen allerdings nur bezüglich der Liquidität der schweizerischen Regelung unterstellt. Von der Einhal-

²¹⁸ Für eine Gesamtübersicht der Änderungen s. Zuberbühler, Daniel, Eigenmittelvorschriften der Banken, in: Weber, Rolf H. / Hirszowicz, Christine (Hrsg.), *Derivative Finanzinstrumente und Eigenmittelvorschriften*, Schweizer Schriften zum Bankrecht, Band 34, Zürich 1995, S. 113 ff. (115).

²¹⁹ Vgl. Artikel 12–12o BankV (Anm. 214).

²²⁰ Vgl. Zuberbühler, Daniel, Der Wandel des Aufsichtsrechts zur Risikoerfassung, in: *Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz*, Nobel, Peter (Hrsg.), Heft 6/1997, Bern 1998, S. 89 ff. (99ff.).

tung der Eigenmittel- und der Risikoverteilungsvorschriften werden Zweigniederlassungen hingegen befreit (Art. 3 Abs. 1 Auslandsbankenverordnung, SR 952.111).

2.8.2.1.2.4 Delegation an den Bundesrat und an die Eidgenössische Bankenkommission

Wie bereits im Bereich der Börsenregulierung²²¹ enthält das Gesetz lediglich den Grundsatz und überträgt dem Bundesrat die Festsetzung der Bestandteile und der Mindestanforderungen, wobei die Geschäftstätigkeit und die darin enthaltenen Risiken berücksichtigt werden müssen. Der Bankenkommission wird der Erlass der Ausführungsvorschriften übertragen (Art. 4 Abs. 2 E-BankG). Im Rahmen dieser bereits praktizierten Aufgabenteilung umschreibt die Verordnung des Bundesrates die Begriffe, die anrechenbaren Bestandteile und die Mindestanforderungen. Die Ausführungsbestimmungen zum Vollzug werden hingegen der Aufsichtsbehörde überlassen. Diese Systematik soll beibehalten und im Gesetz verankert werden. Eine Übertragung der über den Grundsatz hinausgehenden technischen Regelung an den Verordnungsgeber und, darüber hinaus, an die Aufsichtsbehörde, erlaubt überdies eine zeitgerechte Anpassung an die international vorgegebenen Standards. Die internationalen aufsichtsrechtlichen Vorgaben befinden sich in einem ständigen Evolutionsprozess. Es entsteht dadurch ein faktischer Zwang, die auf internationaler Stufe eingeführten Regelungen auf nationaler Ebene möglichst rasch einzuführen, wenn nötig mit national abweichenden bzw. strengeren Anforderungen. Die Eigenmittelvereinbarung des Basler Ausschusses befindet sich bekanntlich zur Zeit in Revision²²², wobei die definitiven Anforderungen zur Zeit im Detail noch nicht mit Sicherheit voraussehbar sind. Eine offene Formulierung der schweizerischen Gesetzesregelung wird es dem Verordnungsgeber und der Aufsichtsbehörde erlauben, problemlos den internationalen Vorgaben gerecht zu werden. Eine Detailregelung auf Gesetzesstufe hingegen würde eine solche Anpassung in der gebotenen Frist nicht ermöglichen.

Offen gelassen wird in Artikel 4 Absatz 2, 3. Satz, E-BankG die Rechtsform, welche die Ausführungsvorschriften der Bankenkommission erhalten werden. Es bleibt der Aufsichtsbehörde anheimgestellt, in welcher Form sie diese Vorschriften erlassen will. Möglich sind sowohl eine Verordnung der Bankenkommission, analog der Auslandsbankenverordnung (ABV)²²³, der Anlagefondsverordnung der EBK (AFV-EBK)²²⁴ oder der Börsenverordnung der EBK (BEHV-EBK)²²⁵, als auch ein nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlichtes Rundschreiben, analog den zurzeit geltenden 21 Rundschreiben, welche in den verschiedensten Bereichen erlassen wur-

²²¹ Vgl. Artikel 12 BEHG (Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995, Börsengesetz, SR 954.1).

²²² Vgl. <<http://www.bis.org/publ/bcbasca.htm>>; EBK Jahresbericht 2001, S. 104 ff; Zuberbühler, Daniel, Revision des Capital Accord des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, in: Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz, Nobel, Peter (Hrsg.), Heft 8/1999, Bern 2000, S.135 ff.

²²³ Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission über die ausländischen Banken in der Schweiz vom 21. Oktober 1996, Auslandsbankenverordnung, ABV, SR 952.111.

²²⁴ Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission über die Anlagefonds vom 27. Oktober 1994, AFV-EBK, SR 951.311.1.

²²⁵ Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission über die Börsen und den Effektenhandel vom 25. Juni 1997, BEHV-EBK, SR 954.193.

den.²²⁶ Unabhängig von der gewählten Form werden die Erlasse der Aufsichtsbehörde jeweils vorab mit den interessierten Kreisen besprochen und deren Anliegen gebührend berücksichtigt. Diese Texte geniessen daher regelmässig eine grosse Akzeptanz bei den betroffenen Instituten.

2.8.2.1.2.5 Unveränderte Grundregeln

Die vorgeschlagenen Anpassungen von Artikel 4 BankG stellen keine fundamentalen Änderungen dar, sondern bringen das Gesetz auf den Stand der bereits geltenden untergeordneten Verordnungsbestimmungen und Richtlinien der Aufsichtsbehörde. Das bisherige Aufsichtskonzept, welches sich im Bereich der Eigenmittel sehr gut bewährt hat, soll weitergeführt werden, indem einfache Grundsätze im Gesetz verankert werden, die eine zügige Anpassung der Verordnungsbestimmungen jederzeit erlauben. Die so weit als möglich offen gelassene Formulierung des vorgeschlagenen Gesetzesartikels lässt zudem die Möglichkeit offen, die bereits deutlich über den internationalen Standards stehenden Regelungen weiterhin bestehen zu lassen. Vorschriften, welche von den international tätigen Grossinstituten die Einhaltung besonderer Erfordernisse verlangen würden²²⁷, um den Systemrisiken vorzubeugen, sind zudem bei der gewählten weiten Formulierung nicht ausgeschlossen.

Auch die seit jeher vorgesehene Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, in besonderen Fällen Erleichterungen von den Mindestanforderungen zuzulassen oder Verschärfungen anzuordnen, soll beibehalten werden (Art. 4 Abs. 3 BankG bzw. Art. 4 Abs. 3 E-BankG). Diese Bestimmung erlaubt der Bankenkommission, gewissen Sonderfällen mit der notwendigen Flexibilität gerecht zu werden. Banken, deren Tätigkeit ein besonderes Risiko enthält, können auf diesem Weg zusätzliche Anforderungen im Bereich der Eigenmittel oder der Liquidität auferlegt werden. Diese Bestimmung entspricht zudem der internationalen Tendenz auf dem Gebiet der eigenen Mittel, vermehrt das individualisierte Aufsichtsverfahren ausdrücklich zum eigenständigen Bestandteil einer internationalen Eigenmittelregulierung zu machen.²²⁸

Schliesslich wird Artikel 4 Absatz 2^{bis} BankG inhaltlich unverändert belassen und als Absatz 4 von Artikel 4 E-BankG weitergeführt. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Swisslex-Revision von 1994 eingefügt. Sie entspricht den europäischen Vorgaben.

2.8.2.1.3 Aufhebung von Art. 7–9 BankG

Im fünften Abschnitt des Bankengesetzes wurden seit 1934 einzelne Aspekte des Verhältnisses der Banken zur SNB hoheitlich geregelt. Systematisch gehören diese Regelungen – soweit sie überhaupt noch nötig sind – ins Nationalbankgesetz

²²⁶ Vgl. Sammlung der Rundschreiben der EBK, Bestellnummer EDMZ 607.600.

²²⁷ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Motion von Nationalrat Strahm, Eigenmittelvorschriften zur Abdeckung der Systemrisiken bei global tätigen Banken, Nr. 98.3480.

²²⁸ Zuberbühler, Daniel, Revision des Capital Accord des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, in: Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz, Nobel, Peter (Hrsg.), Heft 8/1999, Bern 2000, S.135 ff.

(Ziff. 1.5). Die Befugnis der SNB zu statistischen Erhebungen bei den Banken (Art. 7 BankG) sowie die Regelung über die Vertraulichkeit dieser Daten und deren Veröffentlichung bzw. Weitergabe (Art. 9 BankG) ist im neuen Nationalbankgesetz in den Artikeln 14–16 umschrieben. Die Kompetenz zur Einführung einer Bewilligungspflicht für Kapitalexportgeschäfte der Banken (Art. 8 BankG) ist aus heutiger Sicht nicht mehr nötig und kann ersatzlos gestrichen werden. Der Fünfte Abschnitt des Bankengesetzes (Art. 7–9) ist daher ersatzlos aufzuheben (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 1 E-NBG).

2.8.2.1.4 Ergänzung von Artikel 23^{bis} BankG

Gleich wie die Organe und Angestellten der Nationalbank untersteht auch das Personal der Bankenkommission dem Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis (Art. 22 Bundespersonalgesetz). Das geltende Bankenaufsichtsrecht regelt die Zusammenarbeit zwischen der Nationalbank und den übrigen Finanzmarktbehörden auf Gesetzesstufe nicht; Artikel 54 BankV enthält nur eine Kompetenz zum Datenaustausch zwischen EBK und SNB im Statistikbereich. Für die künftige Kooperation bei der Beaufsichtigung bzw. Überwachung von Systembetreibern mit Bankenstatus reicht dies beispielsweise nicht aus. Mit dem neuen *Artikel 23^{bis} Absatz 3 E-BankG* wird deshalb erstmals eine allgemeine Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch der EBK mit der Nationalbank einerseits und den übrigen Finanzmarktaufsichtsbehörden andererseits geschaffen. Die Norm entspricht spiegelbildlich Artikel 50 E-NBG sowie Artikel 34^{bis} Absatz 1 E-BEHG.

Artikel 23^{bis} Absatz 4 BankG schafft die spezifische Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen Nationalbank und Bankenkommission in Bezug auf die Überwachung der Systeme bzw. die Aufsicht über ihre Betreiber. Sie entspricht spiegelbildlich den neuen Artikeln 21 Absatz 1 E-NBG und 34^{bis} Absatz 2 E-BEHG.

Der *erste Satz* von Artikel 23^{bis} Absatz 4 BankG hält die Verpflichtung der Bankenkommission zur Zusammenarbeit mit der Nationalbank fest. Der *zweite Satz* konkretisiert die Kooperation und verpflichtet die EBK, sich im Rahmen ihrer Aufsichts- bzw. Überwachungstätigkeit mit der SNB abzustimmen. Dabei ist beispielsweise an die Informationsbeschaffung oder an Vor-Ort-Kontrollen bei Systembetreibern oder -teilnehmern (auch durch die bankengesetzliche Revisionsstelle) zu denken; hier sollen soweit als möglich Doppelspurigkeiten vermieden werden. Das ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Verfahrensökonomie. Aus der Pflicht zur Zusammenarbeit folgt auch ein Anhörungsrecht der jeweils anderen Institution vor dem Erlass von Verfügungen. Anders als bei Artikel 21 Absatz 1 E-NBG ist hier (und auch in Art. 34^{bis} Abs. 2 E-BEHG) nicht von Empfehlungen die Rede, weil die EBK üblicherweise im Rahmen der Bewilligungserteilung nicht mit diesem Instrument arbeitet.

2.8.2.1.5 Sonstige Änderungen des Bankengesetzes

Die Aufhebung der Artikel 7–9 BankG hat diverse Änderungen bei den Strafbestimmungen des Bankengesetzes zur Folge (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 1 E-NBG):

Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe h regelt die Strafbarkeit von Verstössen gegen die Vorschriften von Artikel 8 BankG und kann daher ersatzlos gestrichen werden.

In *Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe i* ist bloss noch die Strafbarkeit der Erteilung falscher Auskünfte an die Eidg. Bankenkommision und an die bankengesetzliche Revisionsstelle zu regeln. Die Erwähnung der SNB kann entfallen, ebenso in *Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe e*. Die Strafbarkeit von Verstössen gegen die statistischen Auskunftspflichten ist neu in Artikel 24 E-NBG geregelt.

Die Gelegenheit der Bereinigung von Strafbestimmungen des BankG von Bezügen zur SNB soll dazu benützt werden, den Tatbestand der Kreditschädigung von *Artikel 48 BankG* zu überprüfen. Schutzobjekte dieser Strafbestimmung sind heute die Banken, die SNB und die Pfandbriefzentralen. Eine Kreditschädigung begeht, wer negative Aussagen über die Zahlungsfähigkeit einer Bank macht oder sich über Tatsachen äussert, welche geeignet sind, die Zahlungsfähigkeit in Frage zu stellen.²²⁹ Als mit dem Notenmonopol ausgestattete Zentralbank ist die SNB stets zahlungsfähig, weshalb bei ihr eine Kreditschädigung im beschriebenen Sinn nicht möglich ist.

2.8.2.2 Änderungen des Börsengesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 2 E-NBG)

Im Zusammenhang mit den Anpassungen bei der Institutsaufsicht wird das Börsengesetz spiegelbildlich zum Bankengesetz mit zwei Artikeln ergänzt: *Artikel 10^{bis} E-BEHG* entspricht Artikel 1^{bis} E-BankG und wird unter Ziffer 2.8.2.1.1 kommentiert. *Artikel 34^{bis} E-BEHG* entspricht Artikel 23^{bis} Absätze 3 und 4 E-BankG und wird in Ziffer 2.8.2.1.4 erläutert.

2.8.2.3 Änderungen des Anlagefondsgesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 3 E-NBG)

Artikel 64 des Anlagefondsgesetzes bildet die Grundlage für die Erhebungen der SNB zur Anlagefondsstatistik. Nachdem die Statistikbefugnisse der SNB nun einheitlich in den Artikeln 14–16 des neuen NBG geregelt werden (Ziff. 2.3.1), kann Artikel 64 Anlagefondsgesetz gestrichen werden, ebenso die entsprechende Strafbestimmung in Artikel 70 Absatz 1 Bst. d Anlagefondsgesetz (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 3 E-NBG).

²²⁹ Bodmer/Kleiner/Lutz (Anm. 111), Artikel 48 N. 2.

2.8.2.4

Änderungen des Obligationenrechts (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 4 E-NBG)

Die Artikel 1028 und 1118 OR verpflichten die SNB zur Leitung der Check- bzw. Wechselabrechnungsstelle. Diese Pflicht entspricht nicht mehr den heutigen Gegebenheiten und auferlegt der SNB auf einem stabilitätspolitisch irrelevanten Feld Pflichten, welche weiter gehen als jene, die sie künftig gemäss Artikel 19–21 E-NBG wahrzunehmen hat. Deshalb ist die SNB von der Pflicht zur Leitung der Abrechnungsstellen zu entbinden. Andererseits ist die fristgerechte Einlieferung bei einer Abrechnungsstelle mit weitgehenden zivilrechtlichen Wirkungen verbunden (vgl. Art. 1028 Abs. 2 bzw. Art. 1118 OR, vgl. auch Art. 1128 Ziff. 3 OR), so dass selbst bei stark rückläufigem Gebrauch von Wechsel und Check im Interesse der Sicherheit und der Verlässlichkeit des Rechtsverkehrs Klarheit herrschen sollte, welche Abrechnungsstelle damit gemeint ist. Dieses Interesse kann befriedigt werden, indem in den Artikel 1028 Absatz 2 bzw. Artikel 1118 OR eine Anerkennung der Abrechnungsstelle durch die Nationalbank verlangt wird. Die Kriterien für die Anerkennung müssten sich dabei sinngemäss an Artikel 20 E-NBG orientieren. Insbesondere müssten alle interessierten Banken Zugang zu der Abrechnungsstelle erhalten; darüber hinaus müsste Gewähr bestehen, dass von der Einreichung eines Checks oder eines Wechsels bei der Abrechnungsstelle bis zur Gutschrift bzw. bis zum Anbringen eines Protestvermerks höchstens ein Tag vergeht (Art. 1034 Abs. 2, 1129 Abs. 2 OR). Die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 1028 Absatz 2 und Artikel 1118 OR sind mit dem Abkommen vom 7. Juni 1930²³⁰ über das Einheitliche Wechselgesetz vereinbar.

2.8.2.5

Änderungen des Bundesrechtspflegegesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 5 E-NBG)

Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe b E-NBG sieht neu die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide des Bundesrates im Amtsenthebungsverfahren nach Artikel 41 Absatz 3 E-NBG und Artikel 45 Absatz 1 E-NBG vor (Ziff. 2.6.3.1). Dieser neue Rechtsmittelweg erfordert eine Anpassung von Artikel 98 Buchstabe a Bundesrechtspflegegesetz (OG), welcher regelt, wann Verfügungen des Bundesrats Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sein können. Nach geltendem Recht ist das nur der Fall, wenn die Verfügung auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal ergangen ist und das Bundesrecht vorsieht, dass der Bundesrat als einzige Instanz entscheidet. Der Fall einer Amtsenthebung von Mitgliedern des Bankrates, des Direktoriums oder von Stellvertretern wird dadurch nicht erfasst, da es sich bei diesen Organen der Nationalbank nicht um Bundespersonal handelt. Artikel 98 Buchstabe a OG ist mit einem neuen Buchstaben b entsprechend zu ergänzen.

Ferner sieht Artikel 53 Absatz 2 E-NBG vor, dass Streitigkeiten zwischen Bund und Nationalbank betreffend die Vereinbarungen über Bankdienstleistungen (Art. 11 E-NBG) oder über die Gewinnausschüttung (Art. 31 E-NBG) durch das Bundesgericht im Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage zu erledigen sind (Ziff. 2.6.3.2). Die verwaltungsrechtliche Klage ist in Artikel 116 OG geregelt,

²³⁰ SR 0.221.554.1

welcher Auseinandersetzungen zwischen Bund und *Nationalbank* bisher nicht als Streitgegenstand in Betracht gezogen hat. Artikel 116 OG ist deshalb mit einem neuen Buchstaben d zu ergänzen. Der durch Artikel 53 Absatz 2 E-NBG ebenfalls erfasste Fall von Streitigkeiten zwischen Bund und *Kantonen* über die Gewinnausschüttungsvereinbarung wird hingegen bereits durch Artikel 116 Buchstabe a OG erfasst.

2.8.2.6 Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 6 E-NBG)

Artikel 36 Absatz 3, 1. Satz, Finanzhaushaltsgesetz (FHG) verpflichtet die SNB, die Wertschriften des Bundes gebührenfrei zu verwalten und die Eidg. Finanzverwaltung in Anlagefragen zu beraten. Die gebührenfreie Verwaltung von Wertschriften stellt keine die Führung der Geld- und Währungspolitik erleichternde Bankdienstleistung dar und hat somit gemäss Artikel 11 E-NBG künftig grundsätzlich gegen angemessenes Entgelt zu erfolgen (Ziff. 2.2.4). Artikel 36 Absatz 3 FHG soll deshalb neu nur noch die Beratung des Eidg. Finanzverwaltung in Anlagefragen umfassen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der aus verschiedenen Gründen (Ziff. 1.4.6) vorgeschlagene Verzicht auf die Unentgeltlichkeit von Bankdienstleistungen der SNB führt für den Bund zu Mehrausgaben in der Höhe von rund 8,5 Millionen Franken pro Jahr. Für die Kantone ist die Revision des NBG nicht mit Mehrausgaben verbunden.

Einnahmenseitig sind für Bund und Kantone vor allem die Notenbankgewinne von Interesse. Hier dürften sich die Einnahmen tendenziell eher erhöhen, weil das offenere und flexiblere Notenbankinstrumentarium der SNB nicht nur die Führung der Geldpolitik, sondern auch die Bewirtschaftung der Währungsreserven erleichtern wird. Klar festzuhalten ist dabei aber, dass der Hauptauftrag der SNB die Führung der Geldpolitik und nicht die Verfolgung eines Ertragsziels ist.

Der geltende Verteilschlüssel, wonach ein Drittel der Notenbankgewinne an den Bund und zwei Drittel an die Kantone gehen, ist bereits von der Verfassung vorgegeben und wird deshalb im NBG unverändert übernommen. Einzig auf die bisher entrichtete Pro-Kopf-Ausschüttung an die Kantone wird neu der Einfachheit halber verzichtet, da diese insgesamt 5,5 Millionen Franken pro Jahr im Vergleich zum Kantonsanteil von zwei Dritteln des Notenbankgewinns keine Bedeutung mehr hat.

Ebenfalls der Einfachheit halber wird die SNB von der Entrichtung «kantonalen und kommunaler Handänderungssteuern», die in der Vergangenheit jeweils bei Grundstücksgeschäften anfielen, befreit, da die Kantone ohnehin mit zwei Dritteln an dem – in jüngerer Zeit stark erhöhten – Nationalbankgewinn partizipieren. Im Übrigen sind Grundstücksgeschäfte der SNB, die heute nur noch an vier Standorten (Zürich, Bern, Genf und Lugano) mit eigenen Liegenschaften vertreten ist, ohnehin sehr selten.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das neue NBG hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes. Die im Rahmen der Änderungen des Banken- und Börsengesetzes (Anhang zum NBG) vorgesehene Aufsicht über Systembetreiber durch die EBK stellt keine neue Aufgabe dar, da die EBK bereits Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme auf deren Wunsch hin der Bankenaufsicht unterstellt hat. Die Überwachung sollte daher mit dem bestehenden Personalbestand der EBK durchgeführt werden können.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Grundsätzlich tritt die SNB bei der Umsetzung der Geldpolitik als Anbieterin oder Nachfragerin am freien Markt auf. Im Zusammenhang mit der Abschätzung der Regulierungsfolgen des neuen Nationalbankgesetzes drängt sich deshalb einzig die Überprüfung von zwei Punkten auf: die in Artikel 5 Absatz 4 E-NBG vorgesehene Erbringung von Bankdienstleistungen für den Bund und die in Artikel 14–24 E-NBG umschriebenen geld- und währungspolitischen Befugnisse der SNB. Unbestritten dürften demgegenüber die Vorteile des bereits auf Verfassungsebene vorgesehenen staatlichen Monopols zur Ausgabe von Banknoten und zur Führung der Geld- und Währungspolitik sein. Nicht eingegangen wird in diesem Kapitel zudem auf die volkswirtschaftliche Bedeutung von Notenbankauftrag, Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der SNB, da diese bereits in den Erläuterungen zu den entsprechenden Gesetzesartikeln detailliert beschrieben wird (Ziff. 1.2.2.2, 2.1.5.2, 1.2.2.3, 2.1.6, 2.1.7).

Was die *Bankdienstleistungen* angeht, war die SNB im bisherigen Notenbankgesetz dazu verpflichtet, unentgeltlich als «Bankier des Bundes» zu agieren (Art. 15 NBG). Dieser Kontrahierungszwang verbunden mit dem Prinzip der Unentgeltlichkeit ist historisch erklärbar, weil zu Gründungszeiten der Nationalbank keine Geschäftsbank das ganze Gebiet der Schweiz abdeckte und dem Bund die gewünschten Bankdienstleistungen hätte erbringen können. Aus heutiger Sicht ist diese Vorschrift jedoch volkswirtschaftlich unerwünscht, da sie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und einer ineffizienten Leistungserbringung birgt (Ziff. 1.4.6.2.3). Von der geltenden Regulierung betroffen sind insbesondere Banken, die dem Bund die von der SNB erbrachten Dienstleistungen ebenfalls anbieten könnten. Im neuen NBG werden deshalb Kontrahierungszwang und Unentgeltlichkeitsprinzip fallen gelassen. Mit der Neuregelung in Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 11 E-NBG wird sichergestellt, dass die SNB dem Bund unentgeltlich nur noch Bankdienstleistungen erbringt, wenn dies aus geldpolitischer Sicht für die SNB vorteilhaft ist. Zudem erbringt die SNB dem Bund Bankdienstleistungen, die er anderweitig nicht erhalten kann.

Bewusst eingeschränkt wird der freie Markt im Bereich der *geld- und währungspolitischen Befugnisse* der SNB. Wendet die SNB diese Befugnisse an, tritt sie anders als beim Einsatz ihres rechtsgeschäftlichen Instrumentariums nicht mehr als Anbieterin oder Nachfragerin am freien Markt auf, sondern sie kann ihre Vertragspartner, in der Regel Banken sowie Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, zu einem gewünschten Verhalten zwingen (Ziff. 1.5.1). Solche Instrumente sind aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann sinnvoll, wenn das mit ihrem Einsatz erreichte Ziel

höher gewichtet wird als die Kosten des Eingriffs in den freien Markt. Unter diesem Gesichtspunkt gilt es die statistischen Auskunftspflichten, die Mindestreservepflicht und die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zu prüfen.

Die SNB erstellt bereits heute umfangreiche Finanzmarktstatistiken. Neu soll ein *Statistikauftrag* im Nationalbankgesetz eine einheitliche Grundlage für die Statistiktätigkeit der SNB schaffen, bestehende Lücken schliessen und der SNB den Aufbau einer umfassenden Finanzmarktstatistik ermöglichen. Diese statistischen Auskunfts- und Offenlegungspflichten gegenüber der SNB sind zwar für die betroffenen Unternehmer mit administrativem Aufwand verbunden. Demgegenüber ist eine umfassende Finanzmarktstatistik nicht nur für die Führung der Geld- und Währungspolitik notwendig, sondern stellt auch eine Voraussetzung für die Aufsichts- und Überwachungstätigkeit der schweizerischen Finanzmarktaufsichtsbehörden sowie der SNB dar. Um den Erhebungsaufwand für die einzelnen Unternehmen möglichst gering zu halten, wird die SNB im NBG ausdrücklich verpflichtet, bei ihrer Erhebungstätigkeit mit den zuständigen Stellen des Bundes zusammenzuarbeiten sowie die Meldepflichtigen vor der Festlegung von Meldeorganisation und -verfahren anzuhören (Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 3 E-NBG). Zudem sind die Statistiklieferanten zumeist gleichzeitig Abnehmer der SNB-Statistiken und werden somit durch den Nutzen, den sie aus der Statistiktätigkeit der Nationalbank im Finanzmarktbereich ziehen, für ihren Erhebungsaufwand kompensiert.

Im neuen NBG wird die SNB zwar wie bisher die Banken zum Einhalten von *Mindestreservevorschriften* verpflichten können; dieses Instrument ist jedoch neu nur noch dazu da, eine stetige, minimale Nachfrage nach Notenbankgeld sicherzustellen – aktive Veränderungen des Mindestreservesatzes, welche die Banken direkt zur Anpassung ihrer Geschäftstätigkeit zwingen, sind nicht mehr vorgesehen (Ziff. 1.5.3.3). Die neue Mindestreserveverordnung ersetzt die geltenden Vorschriften über die Kassenliquidität der Banken. Da sie sich an die bisherigen Grundsätze hält, verursacht die neue Regelung keine zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten.

Neu wird hingegen im revidierten NBG eine Befugnis der SNB eingeführt, *Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme* zu überwachen und Mindestanforderungen an für die Systemstabilität relevante Systeme zu stellen. Diese neue Befugnis soll dafür sorgen, dass Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme zuverlässig funktionieren. Damit wird nicht nur die Führung der Geld- und Währungspolitik erleichtert, sondern es wird auch ein präventiver Beitrag zur Vermeidung von Störungen und Instabilitäten an den Finanzmärkten, die negative volkswirtschaftliche Auswirkungen haben können, geleistet (Ziff. 1.5.6.1). Diese Beiträge zum guten Funktionieren der Wirtschaft rechtfertigen eine gewisse Einflussnahme auf die Ausgestaltung von stabilitätsrelevanten Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, welche die SNB mit ihren Mindestanforderungen ausüben kann.

3.3 Auswirkungen auf die Informatik

Die Revision des NBG hat keine Auswirkungen auf die Informatik des Bundes.

4

Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 angemeldet (BBl 2000 2333).

5

Verhältnis zum internationalen Recht

In der internationalen Finanzarchitektur spielen die sogenannten Standards und Kodizes («standards and codes») eine bedeutsame Rolle.²³¹ Dabei handelt es sich um rechtlich nicht verbindliche Regelwerke und Empfehlungen, welche durch Fachorganisationen und Expertenkomitees ausgearbeitet werden. Von den rund 60 Standards und Kodizes, die bis heute erarbeitet wurden, zählen elf zu einem engeren Kernbestand, dessen Einhaltung vom Internationalen Währungsfonds (IWF) im Rahmen von sogenannten *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC) überprüft wird. Zu diesem Kernbestand gehören insbesondere auch der *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* (IWF), die *Core Principles for Systemically Important Payment Systems* (BIZ, Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS) sowie die *Objectives and Principles of Securities Regulation* (International Organization of Securities Commissions, IOSCO). Auch die Marktteilnehmer berücksichtigen in ihren Risikomodelle heute zunehmend, ob in einer bestimmten Rechtsordnung die Standards und Kodizes beachtet werden. Obwohl rechtlich nicht verbindlich (sog. soft law), bleiben diese Standards und Kodizes deshalb dennoch nicht ohne Wirkung.

Die Vorlage ist mit diesen Standards und Kodizes kompatibel.

6

Verhältnis zum europäischen Recht

Bei der Totalrevision des NBG wurde den vom Europäischen System der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB) gesetzten Standards betreffend Notenbankgesetzgebung Rechnung getragen. Diese europäischen Standards finden sich im Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 7. Februar 1992 («ESZB-Statut»)²³².

Die explizite Konkretisierung der *Unabhängigkeit* auf Gesetzesstufe (Art. 6 E-NBG) stellt die funktionelle Unabhängigkeit der SNB in der Erfüllung ihrer Kernaufgaben sicher und macht das Schweizer Währungsrecht diesbezüglich europakompatibel (Art. 7 ESZB-Statut).

Auch die Ausgestaltung der *Rechenschaftspflicht* der Nationalbank (Art. 7 E-NBG) lehnt sich an die Regelung gemäss ESZB-Statut an: Nach Artikel 15 ESZB-Statut obliegen der Europäischen Zentralbank (EZB) drei Arten von Berichtspflichten:

²³¹ Vgl. dazu Mario Giovanoli, A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting, in: International Monetary Law, Issues for the New Millennium, hrsg. von Mario Giovanoli, Oxford 2000, 3–59.

²³² Eine nähere Umschreibung des EU-Rechts zu den jeweiligen Gesetzesbestimmungen findet sich im «Expertenbericht Nationalbankgesetz» (Anm. 87), S. 67 f.

- Die EZB erstellt und veröffentlicht mindestens vierteljährlich Berichte über die Tätigkeit des ESZB (Art. 15.1).
- Ein konsolidierter Ausweis des ESZB wird wöchentlich veröffentlicht (Art. 15.2).
- Die EZB unterbreitet dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie auch dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik (Art. 15.3).

Der *Geschäftskreis der SNB* (Art. 9–13 E-NBG) übernimmt Elemente aus den Artikeln 17, 18, 21, 23 und 24 aus dem ESZB-Statut.

Die *Ausgestaltung der Statistikfähigkeit* des ESZB und der EZB wird in Artikel 5 ESZB-Statut umschrieben: Die EZB wird ermächtigt, «zur Wahrnehmung der Aufgaben des ESZB» die erforderlichen statistischen Daten zu erheben. Im Übrigen wird festgehalten, dass die statistischen Aufgaben vorab von den nationalen Zentralbanken auszuführen sind, wobei mit anderen Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft, nationalen Behörden und internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten ist. Eine weitere Aufgabe der EZB besteht darin, die Harmonisierung der Bestimmungen über die Datenerhebung, -zusammenstellung und -weitergabe zu fördern. Der Kreis der meldepflichtigen Personen wie auch die Frage der Vertraulichkeit der Daten sowie die möglichen Sanktionen bei Nichterfüllung von Meldepflichten sind im ESZB-Statut – im Unterschied zum NBG – nicht direkt umschrieben, sondern werden in einer Ratsverordnung geregelt.²³³ Die Grundsätze für die Datenerhebung durch die EZB (breiter Ermessensspielraum betreffend Erhebung der Daten unter dem Vorbehalt der Auftragsbezogenheit) sollen im neuen NBG sinngemäss auch für die SNB Anwendung finden (Art. 14–16 E-NBG).

Die Ausgestaltung der *Mindestreservenvorschriften* (Art. 17 und 18 E-NBG) stimmt teilweise mit dem EU-Recht überein: Die EZB kennt wie die SNB eine Mindestreserveverregelung und kann «zur Verwirklichung der geldpolitischen Ziele verlangen, dass die in den Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute Mindestreserven auf Konten bei der EZB und den nationalen Zentralbanken unterhalten» (Art 19 ESZB-Statut). Sowohl im EU- wie auch im Schweizer Recht müssen die Banken die Mindestreserven nicht permanent halten, da die Erfüllung der Mindestreservepflicht an Monatsdurchschnitten gemessen wird. Im Unterschied zum Schweizer Recht, wo die Frage der Verzinsung offen bleibt und die SNB vorläufig von einer Verzinsung der Mindestreserven absehen wird, verzinst die EZB den Kreditinstituten das durchschnittliche Mindestreserveguthaben. Dieser Unterschied liegt hauptsächlich darin begründet, dass die SNB – anders als die EZB – auch unverzinsliche Bargeldbestände der Banken als Mindestreserven anrechnet (Ziff. 2.3.2.2.1). Die im neuen Nationalbankgesetz (Art. 17 Abs. 2 E-NBG) vorgesehene Möglichkeit der SNB, die Mindestreservepflicht auch auf *Emittenten von E-Geld* im Nicht-Bankensektor auszuweiten, steht im Einklang mit den Bestrebungen der EU zur Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten²³⁴, reicht jedoch weniger weit als diese.

²³³ Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 betreffend die Erhebung statistischer Informationen durch die Europäische Zentralbank, ABl. L. 318/8, 27. November 1998.

²³⁴ KOM (1998) 461 endg., 21.9.1998.

Was die *Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen* angeht, bildet im EU-Recht Artikel 22 ESZB-Statut die formelle Grundlage für die Einflussnahme der EZB auf die Gestaltung und den Betrieb von Zahlungs- und Verrechnungssystemen. Die EZB und die nationalen Zentralbanken werden in diesem Artikel ermächtigt, Einrichtungen zur Verfügung zu stellen und die EZB kann Verordnungen erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme zu gewährleisten. Unter diese Bestimmung fällt das hauptsächlich für die Abwicklung von geldpolitischen Geschäften und Grossbetragszahlungen zwischen Banken eingesetzte europäische Bruttozahlungssystem «TARGET», welches von den nationalen Zentralbanken betrieben und von der EZB überwacht wird. Für Zahlungssysteme von Privaten haben das Europäische Parlament und der Rat der EU bereits vor dem Inkrafttreten der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und Abrechnungssystemen verabschiedet.²³⁵ Ihr Hauptziel ist es, Systemrisiken bei Geld- und Wertpapiertransaktionen zu verringern. Die Richtlinie gilt für nationale wie auch grenzüberschreitende Zahlungssysteme, und es ist unerheblich, ob der Teilnehmer in der EU oder einem Drittland domiziliert ist. Unter anderem sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten Zahlungs- und Wertpapierabwicklungssysteme einer formellen Aufsicht unterstellen. Die im NBG vorgesehene Ausgestaltung der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (Art. 19–21 E-NBG) steht im Einklang mit den Zielen des EU-Rechts. Sie geht allerdings in der konkreten Umsetzung teilweise weiter, als dies gegenwärtig im EU-Recht der Fall ist.

Bei der *Amtsdauer von Direktoriumsmitgliedern* unterscheidet sich das EU- vom Schweizer Recht: Für Mitglieder des SNB-Direktoriums beträgt die Amtsdauer sechs, für Mitglieder des Direktoriums der EZB acht Jahre. Im Gegenzug ist beim EZB-Direktorium die Wiederwahl ausgeschlossen, während bei der SNB die Wiederwahl als Mitglied des Direktoriums bzw. als dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter möglich sein soll (Art. 43 Abs. 2 E-NBG bzw. Art. 11.2 ESZB-Statut). Dies erscheint sachgerecht, weil das Motiv der EZB-Regelung, durch Ausschluss der Wiederwahl die Mitherrückstufung nationaler Interessen in der europäischen Geldpolitik zu verhindern, für die SNB nicht zutrifft. Die Nennung von *fachlichen Anforderungen an Direktoriumsmitglieder der SNB* im Gesetzestext steht in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht, wo die Statuten der EZB festhalten, dass die Mitglieder des EZB-Direktoriums «aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten» ausgewählt und ernannt werden (Art. 44 Abs. 1 E-NBG bzw. Art. 11.2 ESZB-Statut). Ebenfalls Übereinstimmung mit dem EU-Recht herrscht bei den *Unvereinbarkeitsbestimmungen*, wo das NBG den Direktoriumsmitgliedern und ihren Stellvertretungen die Ausübung einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit oder eines eidgenössischen oder kantonalen Amtes verbietet (Art. 44 Abs. 2 E-NBG) und das europäische Recht festhält, dass die Mitglieder des EZB-Direktoriums ihre Pflichten hauptamtlich ausüben müssen und weder einer entgeltlichen noch unentgeltlichen anderen Beschäftigung nachgehen dürfen (Art. 11.1 ESZB-Statut). Schliesslich wird auch beim *Abberufungsrecht* für Direktoriumsmitglieder die EU-Regelung übernommen: Für das Direktorium der EZB und die Präsidentinnen oder Präsidenten der nationalen Notenbanken ist die Möglichkeit der Amtsenthebung nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen vorge-

²³⁵ Richtlinie 98/26/EG, ABl L 166/45, 11.6.1998.

sehen, nämlich wenn das Mitglied die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat (Art. 11.4 und 14.2 ESZB-Statut). Diese Regelung wird für das SNB-Direktorium in Artikel 45 Absatz 1 E-NBG verankert.

7 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 99, 100 und 123 der Bundesverfassung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6098
1 Allgemeiner Teil	6101
1.1 Die Entwicklung der internationalen Währungsverhältnisse	6101
1.1.1 Internationales Währungssystem und Schweizer Geldpolitik im Umbruch	6101
1.1.2 Europäische Währungsintegration	6103
1.2 Die neue Bundesverfassung als Basis einer modernen Währungsordnung	6104
1.2.1 Überblick über den nachgeführten Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung	6104
1.2.2 Kernelemente einer modernen Währungsordnung	6105
1.2.2.1 Einleitung	6105
1.2.2.2 Präziser Notenbankauftrag	6107
1.2.2.3 Unabhängigkeit	6107
1.2.2.4 Rechenschaftspflicht	6109
1.2.2.5 Erfordernis ausreichender Währungsreserven	6110
1.3 Die SNB als Institution im Wandel	6110
1.3.1 Die Entstehung der SNB	6110
1.3.1.1 Der Weg zum ersten Nationalbankgesetz	6110
1.3.1.2 Aktiengesellschaft zur Sicherung der Unabhängigkeit	6111
1.3.2 Die SNB als besondere Aktiengesellschaft	6112
1.3.2.1 Spezialgesetz anstelle von Statuten	6112
1.3.2.2 Föderale Elemente in der Organisation	6113
1.3.2.3 Durch Verwaltungsrecht beschränkte Aktionärsrechte	6113
1.3.2.4 Strikte Trennung von Aufsichts- und Leitungsfunktionen	6114
1.3.2.5 Rechnungslegung und Gewinnverteilung	6114
1.3.3 Wandel in Aufgabenstellung und Umfeld	6116
1.3.3.1 Von der Bargeldversorgung zur Geldpolitik	6116
1.3.3.2 Gestiegene Bedeutung der internationalen Währungszusammenarbeit	6117
1.3.3.3 Auswirkungen flexibler Wechselkurse auf den Kompetenzgehalt	6118
1.3.3.4 Reform des Aktienrechts	6119
1.3.3.5 Relevanz des eidgenössischen Börsengesetzes	6120
1.3.4 Paradigmenwechsel in der Gewinnausschüttung	6121
1.3.4.1 Fehlende Gewinnermittlungsnorm	6121
1.3.4.2 Die Gewinnausschüttung der SNB bis 1991	6121
1.3.4.3 Das Gewinnausschüttungskonzept 1991	6122
1.3.4.4 Gewinnausschüttungsvereinbarung 1998	6123
1.3.4.5 Gewinnausschüttungsvereinbarung 2002	6123
1.3.5 Konsequenzen der neuen Bundesverfassung	6124
1.3.5.1 Stärkung der aktienrechtlichen Elemente	6124
1.3.5.2 Umsetzung des Auftrags zum Aufbau von Währungsreserven	6126

1.3.5.3 Anpassungen in den Zuständigkeiten von Bundesrat und Bankorganen	6126
1.3.5.3.1 Kompetenzverteilung Bundesrat – Bankrat	6126
1.3.5.3.2 Kompetenzverteilung Bundesrat – Direktorium	6127
1.3.6 Reformbedürftige Organstruktur der SNB	6128
1.3.6.1 Diskrepanz zwischen gesetzlicher Ordnung und Realität	6128
1.3.6.2 Überlebte Zuständigkeiten des Bankausschusses	6129
1.3.6.3 Lokaldirektionen als Organe ohne eigenständige Kompetenzen	6129
1.3.6.4 Lokalkomitees ohne Organfunktionen	6130
1.3.6.5 Folgerung	6131
1.4 Die Rechtsgeschäfte der SNB	6131
1.4.1 Grundkonzept der geltenden Norm über den Geschäftskreis	6131
1.4.2 Ungenügen des geltenden Regelungsansatzes	6132
1.4.2.1 Überholte Kriterien zur Risikobegrenzung	6132
1.4.2.2 Fehlende Systematik, Lücken	6132
1.4.3 Zielsetzungen der Reform	6133
1.4.4 Selektionskriterien für den Geschäftskreis	6134
1.4.4.1 Einleitung	6134
1.4.4.2 Liquidität	6134
1.4.4.2.1 Begriff und Bedeutung	6134
1.4.4.2.2 Indikatoren	6135
1.4.4.3 Risiko und Ertrag	6135
1.4.4.3.1 Begriffe und Bedeutung	6135
1.4.4.3.2 Risikoarten	6136
1.4.4.3.3 Risikomessung und -steuerung	6136
1.4.4.3.4 Risikomanagement	6137
1.4.4.4 Vermeidung von Ziel- und Interessenkonflikten	6137
1.4.4.5 Andere Kriterien	6138
1.4.5 Folgerungen für die Wahl der Notenbankgeschäfte	6139
1.4.6 Bankgeschäfte der SNB für den Bund	6140
1.4.6.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslage	6140
1.4.6.1.1 Bankgeschäfte für den Bund als Nebenaufgabe der SNB	6140
1.4.6.1.2 Unabhängigkeit der SNB	6140
1.4.6.1.3 Unentgeltlichkeit und Gewinnverteilungsvorschrift	6141
1.4.6.2 Gegenwärtige Situation	6141
1.4.6.2.1 Rechtslage	6141
1.4.6.2.2 Dienstleistungen der SNB für den Bund und ihre Kosten	6142
1.4.6.2.3 Problematik	6143
1.4.6.3 Elemente einer Neuregelung	6144
1.4.6.3.1 Grundsätzliche Offenheit für alle Bankgeschäfte	6144

1.4.6.3.2	Entgeltlichkeit als Prinzip – Unentgeltlichkeit bei Dienstleistungen mit Nutzen für die Geld- und Währungspolitik	6144
1.4.6.3.3	Verzicht auf den Kontrahierungszwang – Ablehnung der Leistungserbringung nur aus zwingendem Grund	6145
1.4.6.3.4	Verbot der Kreditgewährung an die öffentliche Hand	6145
1.5	Hoheitliche Instrumente der SNB	6146
1.5.1	Übersicht	6146
1.5.2	Rechtsgrundlagen für die Statistiktätigkeit	6147
1.5.2.1	Übersicht über das geltende Recht	6147
1.5.2.2	Notwendigkeit einer umfassenden Rechtsgrundlage	6148
1.5.2.2.1	Schliessen von Lücken	6148
1.5.2.2.2	Aufbau einer Finanzmarktstatistik	6149
1.5.3	Mindestreserven	6150
1.5.3.1	Einleitung	6150
1.5.3.2	Rechtsgrundlagen und Entstehungsgeschichte	6150
1.5.3.2.1	Zwei Pfeiler des schweizerischen Systems	6150
1.5.3.2.2	Die Mindestreserven im Nationalbankgesetz (Art. 16a–16f NBG)	6150
1.5.3.2.3	Die Liquiditätsvorschriften gemäss Bankengesetz (Art. 15–20 BankV)	6151
1.5.3.3	Funktion von Mindestreserven zur aktiven Beeinflussung der Geldschöpfung	6152
1.5.3.4	Funktion von Mindestreserven zur Sicherung einer minimalen Nachfrage nach Notenbankgeld	6154
1.5.3.5	Funktion von Mindestreserven aus prudenzieller Sicht	6155
1.5.3.6	Schlussfolgerung: Neuregelung der Mindestreservevorschriften im Nationalbankgesetz	6156
1.5.4	Emissionskontrolle	6156
1.5.4.1	Einleitung	6156
1.5.4.2	Rechtsgrundlage und Entstehungsgeschichte	6157
1.5.4.3	Beurteilung der geldpolitischen Funktion	6157
1.5.4.4	Schlussfolgerung: Verzicht auf die Emissionskontrolle	6158
1.5.5	Kapitalverkehrskontrollen	6158
1.5.5.1	Einleitung	6158
1.5.5.2	Rechtsgrundlagen und Entstehungsgeschichte	6158
1.5.5.2.1	Kapitalexportkontrolle	6158
1.5.5.2.2	Kapitalimportkontrolle	6159
1.5.5.3	Beurteilung der geldpolitischen Funktion	6159
1.5.5.3.1	Theoretische Funktionsweise von Kapitalverkehrskontrollen	6159
1.5.5.3.2	Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen in der Praxis	6160

1.5.5.3	Volkswirtschaftliche Kosten von Kapitalverkehrskontrollen	6162
1.5.5.4	Schlussfolgerung: Verzicht auf Kapitalverkehrskontrollen	6163
1.5.6	Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen	6163
1.5.6.1	Einleitung	6163
1.5.6.2	Die Rolle von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen	6164
1.5.6.3	Internationale Bestrebungen zur Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen	6165
1.5.6.4	Anforderungen an Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme	6166
1.5.6.4.1	Spezifische Anforderungen an Zahlungssysteme	6166
1.5.6.4.2	Spezifische Anforderungen an Effektenabwicklungssysteme	6167
1.5.6.4.3	Gemeinsame Anforderungen an Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme	6168
1.5.6.5	Sonderproblem: E-Geld (Electronic Money)	6168
1.5.6.5.1	Begriff	6168
1.5.6.5.2	Geldpolitische Problemstellungen	6168
1.5.6.5.3	Systemische Problemstellungen	6169
1.5.6.5.4	Prudenzielle Problemstellungen	6169
1.5.6.6	Grundzüge einer Regelung zur Systemüberwachung	6170
1.5.6.6.1	Geltungsbereich	6170
1.5.6.6.2	Aufgabenteilung und Kompetenzabgrenzung zwischen SNB und EBK	6170
1.5.6.6.3	Hauptelemente der Regelung	6171
1.5.6.6.3.1	Übersicht	6171
1.5.6.6.3.2	Systemüberwachung durch die SNB	6171
1.5.6.6.3.3	Beaufsichtigung der Systembetreiber durch die EBK	6172
1.5.6.6.3.4	Koordination und Zusammenarbeit zwischen EBK und SNB	6172
1.5.6.6.3.5	Zusammenarbeit der SNB mit ausländischen Aufsichtsbehörden	6173
1.6	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	6173
2	Besonderer Teil: Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	6174
2.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	6174
2.1.1	Rechtsform und Firma (Art. 1 E-NBG)	6174
2.1.1.1	Einleitung	6174
2.1.1.2	Rechtsform	6175
2.1.1.3	Firma	6175
2.1.2	Subsidiäre Geltung des Obligationenrechts (Art. 2 E-NBG)	6176
2.1.3	Sitze und Bankstellennetz der SNB (Art. 3 E-NBG)	6176
2.1.3.1	Einleitung	6176
2.1.3.2	Sitze (Art. 3 Abs. 1 E-NBG)	6177

2.1.3.3 Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen (Art. 3 Abs. 2 und 3 E-NBG)	6177
2.1.4 Notenmonopol der SNB (Art. 4 E-NBG)	6178
2.1.4.1 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Ausgangslage	6178
2.1.4.2 Unnötige Befristung des Notenmonopols	6178
2.1.4.3 Dauerhafte Übertragung des Notenmonopols auf die SNB	6179
2.1.5 Aufgaben der Notenbank (Art. 5 E-NBG)	6179
2.1.5.1 Einleitung	6179
2.1.5.2 Der Auftrag der SNB (Art. 5 Abs. 1 E-NBG)	6179
2.1.5.2.1 Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes	6179
2.1.5.2.2 Gewährleistung der Preisstabilität	6180
2.1.5.2.3 Beachtung der konjunkturellen Entwicklung	6182
2.1.5.3 Die Kernaufgaben der SNB (Art. 5 Abs. 2 E-NBG)	6183
2.1.5.3.1 Versorgung des Schweizerfranken-Geldmarktes mit Liquidität (Art. 5 Abs. 2 Bst. a)	6183
2.1.5.3.2 Gewährleistung der Bargeldversorgung (Art. 5 Abs. 2 Bst. b)	6184
2.1.5.3.3 Erleichterung und Sicherung des Funktionierens bargeldloser Zahlungssysteme (Art. 5 Abs. 2 Bst. c)	6185
2.1.5.3.4 Verwaltung der Währungsreserven (Art. 5 Abs. 2 Bst. d)	6186
2.1.5.3.5 Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems (Art. 5 Abs. 2 Bst. e)	6186
2.1.5.4 Sonderaufgabe: Mitwirkung bei der internationalen Währungskooperation (Art. 5 Abs. 3 E-NBG)	6187
2.1.5.5 Nebenaufgabe: Bankdienstleistungen für den Bund (Art. 5 Abs. 4 E-NBG)	6188
2.1.6 Weisungsfreiheit der SNB (Art. 6 E-NBG)	6189
2.1.7 Rechenschaftspflicht und Information (Art. 7 E-NBG)	6190
2.1.7.1 Einleitung	6190
2.1.7.2 Rechenschaftsablage gegenüber dem Bundesrat (Art. 7 Abs. 1 E-NBG)	6190
2.1.7.3 Rechenschaftsablage gegenüber der Bundesversammlung (Art. 7 Abs. 2 E-NBG)	6192
2.1.7.4 Information der Öffentlichkeit (Art. 7 Abs. 3 E-NBG)	6192
2.1.7.5 Veröffentlichung von Berichten und Daten (Art. 7 Abs. 4 E-NBG)	6193
2.1.8 Steuerbefreiung der SNB (Art. 8 E-NBG)	6194
2.2 2. Kapitel: Geschäftskreis	6194
2.2.1 Einleitung	6194
2.2.2 Geschäfte mit Finanzmarktteilnehmern (Art. 9 E-NBG)	6195
2.2.2.1 Aufgabenbezogenheit der Rechtsgeschäfte (Art. 9 Abs. 1 E-NBG)	6195

2.2.2.2	Kontoführung und Wertaufbewahrung (Art. 9 Abs. 1 Bst. a E-NBG)	6195
2.2.2.3	Konten der SNB bei Dritten (Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-NBG)	6196
2.2.2.4	Abschluss von Finanzmarktgeschäften (Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-NBG)	6196
2.2.2.5	SNB-eigene Schuldverschreibungen und Derivate (Art. 9 Abs. 1 Bst. d E-NBG)	6198
2.2.2.6	Darlehensgewährung an Banken und andere Finanzmarktteilnehmer (Art. 9 Abs. 1 Bst. e E-NBG)	6198
2.2.2.7	Halten und Verwalten von Vermögenswerten (Art. 9 Abs. 1 Bst. f E-NBG)	6199
2.2.2.8	Allgemeine Geschäftsbedingungen der SNB (Art. 9 Abs. 2 E-NBG)	6199
2.2.3	Geschäfte mit anderen Zentralbanken und mit internationalen Organisationen (Art. 10 E-NBG)	6200
2.2.4	Geschäfte für den Bund (Art. 11 E-NBG)	6201
2.2.5	Beteiligungen und Mitgliedschaftsrechte (Art. 12 E-NBG)	6202
2.2.6	Geschäfte für den eigenen Betrieb (Art. 13 E-NBG)	6204
2.3	3. Kapitel: Geld- und währungspolitische Befugnisse	6204
2.3.1	1. Abschnitt: Statistik	6204
2.3.1.1	Erhebung statistischer Daten (Art. 14 E-NBG)	6204
2.3.1.1.1	Zweck (Art. 14 Abs. 1 E-NBG)	6204
2.3.1.1.2	Nationale und internationale Zusammenarbeit bei der Erhebung statistischer Daten (Art. 14 Abs. 2 E-NBG)	6205
2.3.1.2	Auskunftspflicht (Art. 15 E-NBG)	6205
2.3.1.2.1	Adressaten statistischer Auskunftspflichten	6205
2.3.1.2.2	1. Kreis: Banken, Börsen, Effekthändler und Fondsleitungen (Art. 15 Abs. 1 E-NBG)	6206
2.3.1.2.3	2. Kreis: Weitere Akteure auf den Finanzmärkten (Art. 15 Abs. 2 E-NBG)	6206
2.3.1.2.4	Inhalt und Häufigkeit der Erhebungen (Art. 15 Abs. 3 E-NBG)	6208
2.3.1.3	Vertraulichkeit (Art. 16 E-NBG)	6209
2.3.1.3.1	Geheimhaltung (Art. 16 Abs. 1 E-NBG)	6209
2.3.1.3.2	Veröffentlichung von Statistiken (Art. 16 Abs. 2 E-NBG)	6210
2.3.1.3.3	Datenweitergabe in aggregierter Form (Art. 16 Abs. 3 E-NBG)	6210
2.3.1.3.4	Austausch von Meldungen mit Aufsichtsbehörden (Art. 16 Abs. 4 E-NBG)	6211
2.3.1.3.5	Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes (Art. 16 Abs. 5 E-NBG)	6211
2.3.2	2. Abschnitt: Mindestreserven	6212
2.3.2.1	Zweck und Geltungsbereich (Art. 17 E-NBG)	6212
2.3.2.1.1	Zweck (Art. 17 Abs. 1 E-NBG)	6212

2.3.2.1.2	Geltungsbereich (Art. 17 Abs. 1 und 2 E-NBG)	6212
2.3.2.2	Ausgestaltung (Art. 18 E-NBG)	6213
2.3.2.2.1	Komponenten der Mindestreserven (Art. 18 Abs. 1 E-NBG)	6213
2.3.2.2.2	Mindestreservepflichtige Verbindlichkeiten und Höchstsatz (Art. 18 Abs. 2 E-NBG)	6215
2.3.2.2.3	Bankengruppen mit konsolidierter Liquiditätshaltung und Bankkonzerne (Art. 18 Abs. 3 E-NBG)	6217
2.3.2.2.4	Nachweispflicht (Art. 18 Abs. 4 E-NBG)	6217
2.3.2.2.5	Erlass von Ausführungsvorschriften (Art. 18 Abs. 5 E-NBG)	6217
2.3.3	3. Abschnitt: Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen	6218
2.3.3.1	Zweck und Geltungsbereich (Art. 19 E-NBG)	6218
2.3.3.2	Ausgestaltung (Art. 20 E-NBG)	6219
2.3.3.2.1	Übersicht	6219
2.3.3.2.2	Erweiterte Offenlegungspflicht (Art. 20 Abs. 1 E-NBG)	6219
2.3.3.2.3	Mindestanforderungen (Art. 20 Abs. 2 E-NBG)	6220
2.3.3.2.4	Erlass von Ausführungsvorschriften (Art. 20 Abs. 3 E-NBG)	6222
2.3.3.3	Zusammenarbeit mit Aufsichts- und Überwachungsbehörden (Art. 21 E-NBG)	6222
2.3.4	4. Abschnitt: Kontrolle und Sanktionen	6224
2.3.4.1	Überprüfung von Auskunfts- und Mindestreservepflicht (Art. 22 E-NBG)	6224
2.3.4.1.1	Überprüfung durch gesetzliche Revisionsstellen (Art. 22 Abs. 1 E-NBG)	6224
2.3.4.1.2	Überprüfung durch SNB oder neutrale Revisoren/ Anzeige bei Widerhandlung (Art. 22 Abs. 2 und 3 E-NBG)	6225
2.3.4.2	Verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 23 E-NBG)	6225
2.3.4.2.1	Verzinsung der Mindestreserveunterschreitung (Art. 23 Abs. 1 E-NBG)	6225
2.3.4.2.2	Massnahmen gegenüber Betreibern von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (Art. 23 Abs. 2 E-NBG)	6226
2.3.4.3	Strafbestimmung (Art. 24 E-NBG)	6227
2.3.4.3.1	Geltende Regelung	6227
2.3.4.3.2	Vereinheitlichter Strafraumen (Art. 24 Abs. 1 und 2 E-NBG)	6227
2.3.4.3.3	Zuständigkeit und Verjährung (Art. 24 Abs. 3 und 4 E-NBG)	6228
2.4	4. Kapitel: Aktienrechtliche Bestimmungen	6228
2.4.1	1. Abschnitt: Aufbau der Aktiengesellschaft	6228

2.4.1.1	Aktienkapital, Form der Aktien (Art. 25 E-NBG)	6228
2.4.1.1.1	Aktienkapital (Art. 25 Abs. 1 E-NBG)	6228
2.4.1.1.2	Form der Aktien (Art. 25 Abs. 2 E-NBG)	6230
2.4.1.2	Aktienbuch, Übertragungsbeschränkungen (Art. 26 E-NBG)	6231
2.4.1.2.1	Aktienbuch (Art. 26 Abs. 1 E-NBG)	6231
2.4.1.2.2	Übertragungsbeschränkungen (Art. 26 Abs. 2 und 3 E-NBG)	6231
2.4.1.3	Kotierungsbestimmungen (Art. 27 E-NBG)	6233
2.4.1.4	Bekanntmachungen (Art. 28 E-NBG)	6233
2.4.2	2. Abschnitt: Gewinnermittlung und Gewinnverteilung	6234
2.4.2.1	Jahresrechnung (Art. 29 E-NBG)	6234
2.4.2.2	Gewinnermittlung (Art. 30 E-NBG)	6234
2.4.2.3	Gewinnverteilung (Art. 31 E-NBG)	6238
2.4.2.3.1	Einleitung	6238
2.4.2.3.2	Gesetzlicher Reservefonds	6238
2.4.2.3.3	Dividende (Art. 31 Abs. 1 E-NBG)	6239
2.4.2.3.4	Zuweisung an Bund und Kantone (Art. 31 Abs. 2, 1. Satz, und Abs. 3 E-NBG)	6239
2.4.2.3.5	Vereinbarung mit dem EFD (Art. 31 Abs. 2, 2. Satz, E-NBG)	6240
2.4.2.4	Liquidation (Art. 32 E-NBG)	6240
2.5	5. Kapitel: Die Organisation der SNB	6242
2.5.1	1. Abschnitt: Organe (Art. 33 E-NBG)	6242
2.5.2	2. Abschnitt: Die Generalversammlung	6242
2.5.2.1	Einleitung	6242
2.5.2.2	Durchführung (Art. 34 E-NBG)	6243
2.5.2.3	Einberufung, Verhandlungsgegenstände (Art. 35 E-NBG)	6243
2.5.2.4	Befugnisse (Art. 36 E-NBG)	6244
2.5.2.5	Teilnahme (Art. 37 E-NBG)	6245
2.5.2.6	Beschlüsse (Art. 38 E-NBG)	6245
2.5.3	3. Abschnitt: Der Bankrat	6245
2.5.3.1	Übersicht	6245
2.5.3.2	Wahl und Amtsdauer (Art. 39 E-NBG)	6246
2.5.3.2.1	Zusammensetzung und Wahlorgan (Art. 39 Abs. 1 und 2 E-NBG)	6246
2.5.3.2.2	Amtsdauer und Wiederwahl (Art. 39 Abs. 3 und 4 E-NBG)	6247
2.5.3.3	Voraussetzungen (Art. 40 E-NBG)	6247
2.5.3.4	Rücktritt, Abberufung und Ersatzwahl (Art. 41 E-NBG)	6248
2.5.3.5	Aufgaben (Art. 42 E-NBG)	6248
2.5.3.5.1	Aufsicht und Kontrolle durch den Bankrat (Art. 42 Abs. 1 E-NBG)	6248
2.5.3.5.2	Kernkompetenzen des Bankrates (Art. 42 Abs. 2 E-NBG)	6249

2.5.3.5.2.1	Gemäss Aktienrecht unübertragbare Kompetenzen von Verwaltungsräten	6249
2.5.3.5.2.2	Die «Oberleitungskompetenz» des Bankrates	6249
2.5.3.5.2.3	Die Organisationsverantwortung des Bankrates	6251
2.5.3.5.2.4	Die Finanzverantwortung des Bankrates	6252
2.5.3.5.2.5	Übrige Kernkompetenzen des Bankrats	6253
2.5.3.5.3	Weitere Normierung auf Reglementsstufe (Art. 42 Abs. 3 E-NBG)	6253
2.5.4	4. Abschnitt: Das Direktorium	6254
2.5.4.1	Einleitung	6254
2.5.4.2	Wahl und Amtsdauer (Art. 43 E-NBG)	6254
2.5.4.2.1	Zusammensetzung (Art. 43 Abs. 1 E-NBG)	6254
2.5.4.2.2	Wahlorgan, Amtsdauer und Präsidium (Art. 43 Abs. 2 und 3 E-NBG)	6255
2.5.4.3	Voraussetzungen (Art. 44 E-NBG)	6255
2.5.4.3.1	Persönliche und fachliche Anforderungen, Bürgerrecht und Wohnsitznahme (Art. 44 Abs. 1 E-NBG)	6255
2.5.4.3.2	Unvereinbarkeitsbestimmungen (Art. 44 Abs. 2 E-NBG)	6256
2.5.4.3.3	Stellvertreterinnen und Stellvertreter von Direktoriumsmitgliedern (Art. 44 Abs. 3 E-NBG)	6256
2.5.4.4	Abberufung und Ersatzwahl (Art. 45 E-NBG)	6256
2.5.4.4.1	Abberufung (Art. 45 Abs. 1 E-NBG)	6256
2.5.4.4.2	Ersatzwahlen und Entschädigungsansprüche (Art. 45 Abs. 2 E-NBG)	6257
2.5.4.5	Aufgaben (Art. 46 E-NBG)	6258
2.5.4.5.1	Direktorium als geschäftsleitendes Organ (Art. 46 Abs. 1 E-NBG)	6258
2.5.4.5.2	Zuständigkeiten in Ausübung des Notenbankauftrags (Art. 46 Abs. 2, Bst. a–e)	6259
2.5.4.5.3	Personal (Art. 46 Abs. 2, Bst. f und g)	6259
2.5.4.5.3.1	Besoldung	6259
2.5.4.5.3.2	Privatrechtliches Arbeitsverhältnis	6260
2.5.4.5.3.3	Prokura und Handelsvollmacht	6260
2.5.4.5.3.4	Voraussetzungen der Anstellung	6261
2.5.4.5.4	Zuteilung der Aufgaben im Rahmen des Organisationsreglements (Art. 46 Abs. 3 E-NBG)	6262
2.5.5	5. Abschnitt: Die Revisionsstelle	6262
2.5.5.1	Einleitung	6262
2.5.5.2	Wahl und Voraussetzungen (Art. 47 E-NBG)	6263
2.5.5.3	Aufgaben (Art. 48 E-NBG)	6264
2.5.6	6. Abschnitt: Geheimhaltungspflicht, Informationsaustausch und Verantwortlichkeit	6265
2.5.6.1	Geheimhaltungspflicht (Art. 49 E-NBG)	6265

2.5.6.2 Informationsaustausch (Art. 50 E-NBG)	6266
2.5.6.3 Verantwortlichkeit (Art. 51 E-NBG)	6267
2.6 6. Kapitel: Verfahren und Rechtsschutz	6268
2.6.1 Einleitung	6268
2.6.2 Verfügungen (Art. 52 E-NBG)	6269
2.6.2.1 Entscheide der SNB (Art. 52 Abs. 1 E-NBG)	6269
2.6.2.2 Vollstreckbarkeit (Art. 52 Abs. 2 E-NBG)	6269
2.6.3 Verwaltungsrechtspflege (Art. 53 E-NBG)	6270
2.6.3.1 Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 53 Abs. 1 E-NBG)	6270
2.6.3.2 Verwaltungsrechtliche Klage (Art. 53 Abs. 2 E-NBG)	6271
2.6.4 Zuständigkeit der Zivilgerichte (Art. 54 E-NBG)	6272
2.7 7. Kapitel: Schlussbestimmungen	6273
2.7.1 1. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 55 E-NBG)	6273
2.7.2 2. Abschnitt: Übergangsbestimmungen	6273
2.7.2.1 Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (Art. 56 E-NBG)	6273
2.7.2.2 Herabsetzung des Aktienkapitals, Übertragung des Reservefonds (Art. 57 E-NBG)	6273
2.7.2.3 Schuldbuchforderungen (Art. 58 E-NBG)	6274
2.7.3 Referendum und Inkrafttreten (Art. 59 E-NBG)	6274
2.8 Anhang: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts	6274
2.8.1 Aufhebung bisherigen Rechts	6274
2.8.1.1 Aufhebung des geltenden Nationalbankgesetzes (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 1 E-NBG)	6274
2.8.1.2 Aufhebung des Bundesgesetzes über das eidgenössische Schuldbuch (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 2 E-NBG)	6274
2.8.1.2.1 Entstehungsgeschichte und Inhalt des Gesetzes	6274
2.8.1.2.2 Gründe für die Schaffung des eidgenössischen Schuldbuchs	6275
2.8.1.2.3 Heutige Problematik des Schuldbuchs	6275
2.8.1.2.4 Abnehmende Bedeutung	6276
2.8.1.2.5 Abschaffung des Schuldbuches unter Wahrung der Rechte heutiger Schuldbuchgläubiger	6276
2.8.1.3 Aufhebung des Bundesbeschlusses über die Beteiligung der SNB an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 3 E-NBG)	6277
2.8.1.4 Aufhebung des Bundesbeschlusses über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der SNB zur Ausgabe von Banknoten (Anhang, Abschnitt I, Ziff. 4 E-NBG)	6277
2.8.2 Änderungen bisherigen Rechts	6277
2.8.2.1 Änderungen des Bankengesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 1 E-NBG)	6277
2.8.2.1.1 Neuer Artikel 1 ^{bis} E-BankG	6277
2.8.2.1.2 Neufassung von Artikel 4 BankG	6278

2.8.2.1.2.1 Anpassung der Bestimmungen über die Mindestliquidität	6278
2.8.2.1.2.2 Anpassung der Eigenmittelvorschriften	6280
2.8.2.1.2.3 Anwendung auf konsolidierter Ebene	6280
2.8.2.1.2.4 Delegation an den Bundesrat und an die Eidgenössische Bankenkommission	6281
2.8.2.1.2.5 Unveränderte Grundregeln	6282
2.8.2.1.3 Aufhebung von Art. 7–9 BankG	6282
2.8.2.1.4 Ergänzung von Artikel 23 ^{bis} BankG	6283
2.8.2.1.5 Sonstige Änderungen des Bankengesetzes	6284
2.8.2.2 Änderungen des Börsengesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 2 E-NBG)	6284
2.8.2.3 Änderungen des Anlagefondsgesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 3 E-NBG)	6284
2.8.2.4 Änderungen des Obligationenrechts (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 4 E-NBG)	6285
2.8.2.5 Änderungen des Bundesrechtspflegegesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 5 E-NBG)	6285
2.8.2.6 Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (Anhang, Abschnitt II, Ziff. 6 E-NBG)	6286
3 Auswirkungen	6286
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	6286
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	6286
3.1.2 Personelle Auswirkungen	6287
3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	6287
3.3 Auswirkungen auf die Informatik	6288
4 Legislaturplanung	6289
5 Verhältnis zum internationalen Recht	6289
6 Verhältnis zum europäischen Recht	6289
7 Verfassungsmässigkeit	6292
Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Entwurf)	6304