



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Erläuternder Bericht zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» und zum direkten Gegenentwurf

Vom 30. August 2023

Vernehmlassung

Übersicht

Ausgangslage

Die am 15. Februar 2023 eingereichte Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)», im Weiteren kurz Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit», verlangt einerseits, dass Münzen oder Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen und andererseits, dass ein allfälliger Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird. Diese Anliegen sollen durch eine Ergänzung von Artikel 99 der Bundesverfassung (BV) zur Geld- und Währungspolitik aufgenommen werden.

Der Bundesrat hat am 17. Mai 2023 beschlossen, der Volksinitiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen und das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD bis Ende August 2023 eine Vernehmlassungsvorlage für diesen direkten Gegenentwurf auszuarbeiten.

Inhalt der Vorlage

Der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» sieht vor, die Sicherstellung der Bargeldversorgung sowie die Festlegung des Frankens als Schweizer Währung von Gesetzes- auf Verfassungsstufe zu heben, wie es die Volksinitiative verlangt. Mit dem direkten Gegenentwurf soll der erste Satz des heutigen Artikels 1 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG)¹ und der heutige Artikel 5 Abs. 2 Bst. b des Nationalbankgesetzes (NBG)² auf Verfassungsstufe verankert werden.

Beim direkten Gegenentwurf würden damit heute bereits in Kraft stehende Gesetzesbestimmungen unverändert auf Verfassungsstufe gehoben. Dies hätte den Vorteil, dass es bereits eine gefestigte Auslegung und Praxis zu den Bestimmungen gibt, an welcher sich die neue Verfassungsbestimmung orientieren könnte. Mit dem direkten Gegenentwurf können somit die Anliegen der Volksinitiative mittels präziser rechtlicher Regelungen aufgenommen werden.

¹ SR 941.10

² SR 951.11

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 99 Abs. 1^{bis} und 5

^{1bis} Der Bund stellt sicher, dass Münzen oder Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen.

⁵ Der Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung muss Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» wurde am 3. August 2021 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 15. Februar 2023 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 9. März 2023 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 136'767 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen direkten Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)⁵ hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 15. August 2024 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 15. August 2025 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Sie kann diese Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf einen Beschluss gefasst hat (Art. 100 und 105 Abs. 1 ParlG).

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV⁶:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.

³ BBl 2021 1863.

⁴ BBl 2023 602.

⁵ SR 171.10

⁶ SR 101

-
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
 - c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ziele und Inhalt der Initiative

2.1 Ziele der Initiative

Die Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» fordert, den Artikel 99 BV zur Geld- und Währungspolitik um zwei Absätze zu ergänzen, wie unter Ziffer 1.1 ausgeführt.

Mit diesen Ergänzungen der Bundesverfassung soll gemäss dem Komitee «Bargeld ist Freiheit», hinter dem die Freiheitliche Bewegung Schweiz (FBS) steht, allgemein der Erhalt des Bargelds gesichert werden. Eine Welt ohne Bargeld, nur noch mit digitalen Zahlungsmitteln, führe die Gesellschaft immer mehr in die Abhängigkeit von technischen Systemen (z. B. Strom, Kartenleser, Internet) und in die Überwachung, mit entsprechenden Einschränkungen der finanziellen Privatsphäre. Konkret werden seitens des Initiativkomitees die folgenden Argumente für den Erhalt des Bargelds angeführt:⁷

- Bargeld ist Freiheit, weil es überall und immer einsetzbar und brauchbar ist.
- Bargeld fördert die Unabhängigkeit, weil man nicht von technischen Systemen (Strom, Kartenleser, Internet) abhängig ist.
- Bargeld schafft Sicherheit, auch vor Negativzinsen.
- Bargeld ist ein wichtiger Teil der Schweizer Kultur des freiwilligen und friedlichen Zusammenlebens.

Durch die Verankerung auf Verfassungsstufe soll der Erhalt des Bargelds und der Währung noch stärker gesichert werden, weil eine einfache Abschaffung per Gesetzesänderung nicht mehr möglich wäre.⁸

Die Freiheitliche Bewegung Schweiz erachtet die eingereichte Initiative jedoch lediglich als notwendigen ersten Schritt zur Erhaltung des Bargelds. Sie hat daher bereits eine weitere Volksinitiative zur Annahmepflicht von Bargeld gestartet: Die Eidgenössische Volksinitiative «Wer mit Bargeld bezahlen will, muss mit Bargeld bezahlen können», die den Bund unter anderem dazu verpflichtet will, sicherzustellen, dass bei öffentlichen Diensten und im Detailhandel mit Bargeld bezahlt werden kann, wurde gemäss der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei vom 7. März 2023 zur Unterschriftensammlung zugelassen. Die Sammelfrist startete am 21. März 2023 und endet am 21. September 2024.⁹

⁷ Abrufbar auf der Webseite der Freiheitsbewegung Schweiz: <https://fbschweiz.ch/de/bargeld-de> (Stand: 16.08.2023).

⁸ Siehe hierzu ebenfalls die Ausführungen auf der Webseite der Freiheitsbewegung Schweiz: <https://fbschweiz.ch/de/bargeld-de> (Stand: 16.08.2023).

⁹ BBl 2023 705

2.2

Inhalt der Initiative

Gemäss der Initiative soll Artikel 99 BV mit zwei neuen Absätzen ergänzt werden, um die Ziele gemäss Ziffer 2.1 zu erreichen:

Der Bund soll gemäss dem neuen *Absatz 1^{bis}* sicherstellen, dass Münzen und Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen. Es ist davon auszugehen, dass die Initiative Münzen und Banknoten im Sinne von Art. 4 NBG bzw. Art. 2 ff. WZG meint.

Bei der Formulierung «in genügender Menge» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Bedeutung von der Initiative nicht genauer definiert wird. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dieser Begriff ebenfalls im Kontext des NBG und des WZG zu interpretieren ist und damit die Versorgung des Publikums mit Bargeld nach den Bedürfnissen des Zahlungsverkehrs gemeint sein muss (Art. 5 NBG; Art. 5 und 7 WZG).

Der neue *Absatz 5* soll gemäss der Initiative sicherstellen, dass der Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Somit soll eine Änderung der Währung (Ersatz des Schweizerfrankens) dem obligatorischen Referendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV unterstellt werden.

3

Würdigung der Initiative

3.1

Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Wie nachfolgend dargelegt wird, hätte die Annahme der Initiative mit den beiden Ergänzungen in Artikel 99 BV keine direkten praktischen Auswirkungen. Im Wesentlichen würden bisherige Bestimmungen aus dem NBG und dem WZG neu in der Verfassung enthalten sein. So ist die Gewährleistung der Bargeldversorgung bereits heute im NBG bzw. WZG geregelt. Der Ersatz des Frankens durch eine andere Währung würde auch im geltenden rechtlichen Rahmen eine Volksabstimmung erfordern (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Neuer Art. 99 Abs. 1^{bis}: Bargeldversorgung

Gemäss geltendem Wortlaut der Bundesverfassung (Art. 99 Abs. 1 BV) steht allein dem Bund das Recht zur Ausgabe von Münzen und Banknoten zu (Bargeldmonopol). Das Notenmonopol wird auf Gesetzesstufe der SNB übertragen (Art. 4 NBG). Weiter weist das NBG der Schweizerischen Nationalbank (SNB) die Aufgabe zu, die Bargeldversorgung der Schweiz zu gewährleisten (Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG). Im WZG wird der Auftrag dahingehend präzisiert, dass die von der SNB zu gewährleistende Bargeldversorgung die Ausgabe von Banknoten nach den Bedürfnissen des Zahlungsverkehrs (Art. 7 Abs. 1 WZG) und die Verteilung von Münzen (Art. 5 Abs. 1 WZG) umfasst.

Mit der Initiative würde die Aufgabe der Bargeldversorgung in genügender Menge explizit in der Verfassung erwähnt, zusätzlich zur bisherigen Regelung auf Gesetzesstufe im NBG und im WZG. Die Versorgung der Wirtschaft mit Geld wird aber bereits im Rahmen von Artikel 99 Absatz 1 BV implizit als essentielle Staatsaufgabe anerkannt.¹⁰ Am Bargeldauftrag würde sich inhaltlich nichts ändern; er bliebe auf die Bargeldversorgung beschränkt. Insbesondere würde kein Annahmewang für Bargeld entstehen, und die Bargeldversorgung würde auch nicht auf eine Sicherstellung der Bargeldnutzung ausgeweitet.

Der Bundesrat hat sich zur Frage der Bargeldversorgung bereits im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen geäussert. Zu verweisen ist auf den Bericht des Bundesrats vom 9. Dezember 2022 in Erfüllung des Postulats «Die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sicherstellen».¹¹ Darin hat der Bundesrat auf die weiterhin grosse Bedeutung von Bargeld in der Schweiz sowie dessen wichtige gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen hingewiesen. Hingegen hat er die Motion «Die Schweiz muss ein Land des Bargelds bleiben», mit welcher das *Recht* auf Barzahlung in der BV hätte verankert werden sollen, zur Ablehnung empfohlen; der Nationalrat ist dieser Empfehlung am 15. März 2022 gefolgt.¹²

Neuer Art. 99 Abs. 5: Volksabstimmung bei Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung

Durch die explizite Aufnahme in die Verfassung würde der bestehende währungsrechtliche Rahmen des NBG und des WZG auf Verfassungsstufe gehoben. Der Ersatz des Frankens durch eine andere Währung und der entsprechende neue Absatz 5 unterstünden damit in jedem Fall dem obligatorischen Referendum. Materiell ändert sich dadurch aber nichts. Gemäss Artikel 99 Absatz 2 BV führt die SNB als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Mit dem Ersatz des Frankens durch eine andere Währung könnte die Nationalbank keine unabhängige Geldpolitik mehr führen. Zudem wird in der Verfassung verschiedentlich die Währung «Franken» genannt (Art. 86 Abs. 2 Bst. e; Art. 87a Abs. 2 Bst. d; Art. 159 Abs. 2 Bst. b BV). Auch diese Bestimmungen müssten bei einem Wechsel der Währung geändert werden und würden bereits heute dem obligatorischen Referendum unterliegen.

Neben der Verfassung müssten bei einem Ersatz des Frankens durch eine andere Währung auch Änderungen auf Gesetzesstufe (insb. NBG, WZG) und bei weiteren Erlassen sowie gegebenenfalls bei völkerrechtlichen Verträgen vorgenommen werden (insb. bei Erlassen, in denen der Begriff «Franken» vorkommt).

Der Bundesrat hat keine Absicht, den Franken durch eine andere Währung zu ersetzen. Formal ist der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Absatz 5 allerdings ungünstig verfasst. Der Begriff «Schweizerfranken» entspricht nicht demjenigen, welcher zurzeit auf den Noten und Münzen und in der heute massgebenden gesetzlichen Bestimmung, welche die Währungseinheit definiert (Art. 1 WZG), ver-

¹⁰ NBG/WZG-Komm-ZELLWEGER-GUTKNECHT, Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG N 1.

¹¹ 18.4399

¹² 20.3365

wendet wird (auch wenn an anderen Stellen im Gesetz teilweise von «Schweizerfranken» die Rede ist; «Schweizerfranken» vs. «Franken»). Verwirrend ist zudem, wenn bei einer einzigen Bestimmung in der Verfassung festgehalten werden soll, dass eine Änderung «Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden» müsse. Das gilt aufgrund von Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV für jede Verfassungsänderung und es ist darum nicht notwendig und auch nicht sinnvoll, dies bei einer einzelnen Bestimmung besonders hervorzuheben.

Mit der Sicherstellung der Bargeldversorgung und des Frankens als Schweizer Währung greift die Initiative zwar weitgehend unbestrittene Anliegen auf, die auch der Bundesrat unterstützt. Die von der Initiative vorgeschlagenen Verfassungstexte erachtet der Bundesrat jedoch als zu wenig präzise. Dies betrifft insbesondere den von der Initiative vorgesehenen neuen Absatz 5 (vgl. die Ausfurungen oben zum Begriff «Schweizerfranken» und zur Erwähnung, dass einzelne Bestimmungen bei einer Änderung «Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden» müsse)

3.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Initiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» sowie der direkte Gegenentwurf (vgl. Ziff. 5.5.2) sind mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

4 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat anerkennt weiterhin die wichtige Bedeutung von Bargeld für Wirtschaft und Gesellschaft. Sowohl die Sicherstellung der Bargeldversorgung als auch die Bestimmung des Frankens als Schweizer Währung sind heute im NBG und im WZG verankert. Der Bundesrat ist bereit, wie von der Initiative verlangt, diese beiden Punkte von der Gesetzes- auf die Verfassungsstufe zu heben, um deren Bedeutung erneut zu unterstreichen.

Die von der Initiative vorgeschlagenen Verfassungstexte erachtet der Bundesrat als zu wenig präzise. Forderungen, die über die explizite verfassungsrechtliche Verankerung der Bargeldversorgung und des Frankens als Schweizer Währung hinausgehen, lehnt der Bundesrat zudem ab.¹³

Aufgrund dieser Erwägungen hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 17. Mai 2023 entschieden, einen direkten Gegenentwurf zur Initiative auszuarbeiten. Dieser soll es ermöglichen, mittels präziserer rechtlicher Formulierungen die Anliegen der Initiative aufzunehmen.

¹³ Vgl. den Bericht des Bundesrats vom 9. Dezember 2022 zur Akzeptanz von Bargeld in der Schweiz (18.4399)

5 Direkter Gegenentwurf

5.1 Wortlaut des direkten Gegenentwurfs

Der direkte Gegenentwurf zur Initiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 99 Abs. 1^{bis} und 2^{bis}

^{1bis} Die schweizerische Währungseinheit ist der Franken.

^{2bis} Die Schweizerische Nationalbank gewährleistet die Bargeldversorgung.

5.2 Grundzüge der Vorlage

Die bestehenden Artikel 1 erster Teilsatz WZG und Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG werden auf Verfassungsstufe gehoben. Inhaltlich werden die Bestimmungen nicht geändert.

5.3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Absatz 1^{bis} des direkten Gegenentwurfs entspricht dem heutigen Art. 1 WZG (ohne Nennung der Untereinheit Rappen). Auf die Nennung der Untereinheit Rappen wird verzichtet, weil dieser Zusatz als nicht verfassungswürdig erachtet wird. Zur Verankerung der Währungseinheit «Franken» auf Verfassungsstufe ist die Nennung der Untereinheit Rappen zudem nicht notwendig. Das Anliegen der Initiative kann somit auch ohne Nennung der Untereinheit Rappen umgesetzt werden.

Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung¹⁴ umfasst der Begriff der «Währungseinheit» verschiedene Elemente, insbesondere den Namen und die Einteilung,¹⁵ die gemäss den damaligen Ausführungen auf Gesetzesstufe zu normieren seien. Der Name der Währungseinheit wird nun mit dem direkten Gegenentwurf in der Bundesverfassung festgelegt. Artikel 1 WZG bleibt unverändert bestehen.

Absatz 2^{bis} entspricht dem heutigen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG. Mit dem direkten Gegenentwurf wird damit die heute bereits in Kraft stehende Gesetzesbestimmung auf Verfassungsstufe gehoben. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG bleibt unverändert bestehen. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass es bereits eine gefestigte

¹⁴ BBl 1998 4007, 4030 (98.032).

¹⁵ Ebenso die Botschaft vom 26. Mai 1999 zu einem Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG), BBl 1999 7258, 7268 (99.051).

Auslegung und Praxis zur Bestimmung gibt, die durch die neue Verfassungsbestimmung bestätigt und bekräftigt wird. Der Bargeldversorgungsauftrag der SNB wird durch die Anhebung auf Verfassungsstufe inhaltlich nicht geändert.

Im Unterschied zum Initiativtext («in genügender Menge») verzichtet Absatz 2^{bis} wie auch der bestehende Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG auf eine Angabe der Menge des Bargeldes bzw. von Münzen und Banknoten, die zur Verfügung stehen müssen. Absatz 2^{bis} hält jedoch fest, dass die Schweizerische Nationalbank die Bargeldversorgung zu *gewährleisten* hat. Diese Formulierung impliziert, dass genügend Bargeld für den Zahlungsverkehr zur Verfügung stehen muss. Wäre dies nicht der Fall, so wäre die Bargeldversorgung nicht gewährleistet. Auch Absatz 2^{bis} entspricht damit den Anliegen der Initiativen, ohne jedoch den Wortlaut der bestehenden Bestimmung des NBG abzuändern.

5.4 Auswirkungen

Der direkte Gegenentwurf hat keine Auswirkungen auf Bund und Kantone sowie die Volkswirtschaft.

5.5 Rechtliche Aspekte

5.5.1 Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen

Nach Artikel 139 Absatz 5 BV kann die Bundesversammlung einer Volksinitiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellen.

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung vorliegend einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» mit dem Antrag, diesem zuzustimmen und ihn Volk und Ständen gleichzeitig mit der Initiative zu unterbreiten mit der Empfehlung, dem direkten Gegenentwurf zuzustimmen. Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird der Gegenentwurf zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b BV Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Nach Artikel 99 Absatz 1 BV ist das Geld- und Währungswesen Sache des Bundes. Die Tragweite von Artikel 99 BV bleibt durch die vorgeschlagene Regelung unberührt. Es werden lediglich zwei bestehende Bestimmungen aus Bundesgesetzen (Art. 1 WZG erster Teilsatz und Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG) auf Verfassungsstufe gehoben. Inhaltlich werden die Bestimmungen nicht geändert.

5.5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Wie bereits erwähnt werden zwei Bestimmungen aus Bundesgesetzen (Art. 1 WZG erster Teilsatz und Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG) auf Verfassungsstufe gehoben. Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates zur Initiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» ist mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.5.3 Erlassform

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative nach Artikel 163 Absatz 2 BV sowie den Artikeln 97 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 101 ParlG in der Form eines Bundesbeschlusses.

5.5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

5.5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Nach Artikel 99 Absatz 1 BV ist das Geld- und Wahrungswesen Sache des Bundes. Diese Verfassungsvorlage ändert nichts an dieser Ausgangslage; das Subsidiaritätsprinzip ist damit eingehalten.