



24.063

Botschaft

zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die schweizerische Währung und die Bargeldversorgung)

vom 26. Juni 2024

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)¹» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen einen direkten Gegenentwurf zur Initiative² mit dem Antrag, diesem Gegenentwurf zuzustimmen und ihn Volk und Ständen gleichzeitig mit der Initiative zu unterbreiten mit der Empfehlung, dem Gegenentwurf zuzustimmen.

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

26. Juni 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2024 1680
² BBl 2024 1681

Übersicht

Die Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» verlangt die Sicherstellung der Bargeldversorgung und eine Volksabstimmung bei einem Ersatz des Frankens durch eine andere Währung. Der Bundesrat anerkennt diese Anliegen, erachtet indes die vorgeschlagenen Formulierungen als zu wenig präzise. Daher stellt er der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüber, welcher es ermöglicht, die Anliegen der Initiative mittels präziser rechtlicher Regelungen in die Verfassung aufzunehmen.

Inhalt der Initiative

Die am 15. Februar 2023 eingereichte Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (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 zur Geld- und Währungspolitik aufgenommen werden.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Der Bundesrat anerkennt die grosse Bedeutung von Bargeld für Wirtschaft und Gesellschaft. Die Sicherstellung der Bargeldversorgung und der Franken als Schweizer Währung sind bereits heute im Nationalbankgesetz (NBG) und im Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG) verankert. Die von der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen erachtet der Bundesrat indes als zu wenig präzise.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Er stellt ihr aber einen direkten Gegenentwurf gegenüber. Mit dem direkten Gegenentwurf sollen der geltende Artikel 1 erster Satz WZG und der geltende Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG auf Verfassungsstufe verankert werden. Dadurch wird die Bedeutung dieser Bestimmungen unterstrichen. Mit dem direkten Gegenentwurf würden heute bereits in Kraft stehende Gesetzesbestimmungen weitgehend 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 werden die Anliegen der Volksinitiative mittels präziser rechtlicher Regelungen aufgenommen.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, den direkten Gegenentwurf gleichzeitig mit der Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, dem direkten Gegenentwurf zuzustimmen.

Botschaft

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 Bundesverfassung³ 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 «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)», im Weiteren kurz Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» wurde am 3. August 2021 von der Bundeskanzlei vorgeprüft⁴ 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.⁵

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 2002⁶ (ParlG) 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 die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern, wenn die Voraussetzungen gemäss Artikel 105 ParlG erfüllt sind.

³ SR 101

⁴ BBl 2021 1863

⁵ BBl 2023 602

⁶ SR 171.10

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

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

Bargeld erfreut sich in der Schweiz immer noch hoher Beliebtheit, es verliert aber – wie in vielen Ländern – gegenüber bargeldlosen Zahlungsmitteln (wie Debit- und Kreditkarten, Bezahl-Apps) an Bedeutung, wie aus verschiedenen Umfragen und Untersuchungen hervorgeht. Gemäss den von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) regelmässig durchgeführten Zahlungsmittelumfragen sank der Anteil der mit Bargeld beglichene Transaktionen von 70 Prozent im Jahr 2017 auf 43 Prozent im Jahr 2020 und 36 Prozent im Jahr 2022.⁷ Die tendenzielle Verschiebung weg vom Bargeld hin zu bargeldlosen Zahlungen dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Die hauptsächlichen Treiber für diese Entwicklung sind die gestiegene Nutzerfreundlichkeit und Geschwindigkeit der bargeldlosen Zahlungsmittel, etwa durch die Kontaktlosfunktion bei Debit- und Kreditkarten oder durch Bezahl-Apps auf Mobiltelefonen.

Diese Entwicklungen wecken in Teilen der Bevölkerung allerdings auch Befürchtungen, dass das Bargeld über kurz oder lang weitgehend verschwinden könnte und es dann nicht mehr möglich wäre, Bargeld zu beziehen oder zu verwenden, wenn man dies wünscht.⁸ Ein weitgehendes Verschwinden von Bargeld dürfte für einen Grossteil der Bevölkerung eine unerwünschte Entwicklung darstellen. Der Zahlungsmittelumfrage 2022 der SNB zufolge wünschte 2022 die grosse Mehrheit der Befragten (97 %), dass Bargeld als Zahlungsmittel erhalten bleibt. Sorgen vor einem Verschwinden des Bargelds werden auch durch Erfahrungen aus anderen Ländern genährt, zum Beispiel Schweden. Dort ist Bargeld weitgehend aus dem Alltag verschwunden, was von den dortigen Behörden und der schwedischen Zentralbank mittlerweile als nachteilig beurteilt wird.⁹

⁷ Zahlungsmittelumfrage bei Privatpersonen in der Schweiz 2022 der Schweizerischen Nationalbank: www.snb.ch > Die SNB > Zahlungsverkehr > Zahlungsumfrage bei Privatpersonen > 2022.

⁸ Zahlungsmittelumfrage bei Privatpersonen in der Schweiz 2022 der Schweizerischen Nationalbank: www.snb.ch > Die SNB > Zahlungsverkehr > Zahlungsumfrage bei Privatpersonen > 2022, Kapitel 5.

⁹ Sveriges Riksbank: Payments Report Sweden 2021: www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/payments-in-sweden/payments-report-2021/.

In der Schweiz werden der Bargeldzugang und die Bargeldakzeptanz der Bevölkerung bislang als gut erachtet. Gleichwohl zeichnen sich gewisse Einschränkungen beim Bargeldzugang ab, beispielsweise durch den vermehrten Abbau von Bankschaltern und Geldautomaten. Auch bei der Bargeldakzeptanz gibt es gemäss der Zahlungsmittelumfrage 2022 der SNB punktuelle Einschränkungen bei Geschäften und Restaurants. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Bargeld nach geltender Rechtslage zwar grundsätzlich einer Annahmepflicht unterliegt (Art. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999¹⁰ über die Währung und die Zahlungsmittel [WZG]). Diese Annahmepflicht stellt jedoch sogenanntes dispositives Recht dar. Das bedeutet, dass die Vertragsparteien von ihr abweichen können, zum Beispiel durch einen sichtbaren Hinweis in einem Geschäft, dass nur bargeldlos bezahlt werden kann.

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Besorgnis vor einem Verschwinden des Bargelds wurden in den letzten Jahren vermehrt Forderungen aus der bzw. an die Politik laut, Massnahmen zum Erhalt des Bargelds in der Schweiz zu ergreifen. Dies betrifft sowohl parlamentarische Vorstösse als auch die Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit». Die Initiative geht davon aus, dass die bestehenden Regelungen nicht ausreichen und stattdessen Bestimmungen auf Verfassungsstufe notwendig sind.

Der Bundesrat hat sich zur Frage der Bargelderhaltung in den letzten Jahren im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen geäussert. Zu verweisen ist insbesondere auf den Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2022 in Erfüllung des Postulats Birrer-Heimo 18.4399 «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 gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Funktionen hingewiesen. Die im Postulat vorgeschlagene Verschärfung der geltenden dispositiven Bargeldannahmepflicht lehnte der Bundesrat hingegen als nicht notwendigen und zu starken Eingriff in die wirtschaftliche Vertragsfreiheit ab. Ebenso hat er die Motion Addor 20.3365 «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.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

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

Mit diesen Ergänzungen der BV soll gemäss dem Initiativkomitee, hinter dem die Freiheitliche Bewegung Schweiz (FBS) steht, allgemein der Erhalt des Bargelds gesichert werden: «Die Initiative «Bargeld ist Freiheit» ist für die Schweiz von höchster Priorität und verhindert die Abschaffung der Währung und des Bargeldes, da wir diese

¹⁰ SR 941.10

¹¹ www.parlament.ch > 18.4399 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

so in der Verfassung verankern und nicht nur über eine Gesetzesänderung die Abschaffung bestimmt werden kann.»¹²

Konkret werden seitens des Initiativkomitees die folgenden Argumente für den Erhalt des Bargelds angeführt:¹³

- «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».

Die Freiheitliche Bewegung Schweiz erachtet die eingereichte Initiative als ersten Schritt zur Erhaltung des Bargelds. Sie hat eine weitere Volksinitiative betreffend Bargeld gestartet: Die Eidgenössische Volksinitiative «Wer mit Bargeld bezahlen will, muss mit Bargeld bezahlen können», die den Bund unter anderem dazu verpflichten will, sicherzustellen, dass bei öffentlichen Diensten und im Detailhandel mit Bargeld bezahlt werden kann, und die Bargeldzahlung nicht benachteiligt wird.¹⁴ Die Bundeskanzlei befand mit Vorprüfungsverfügung vom 7. März 2023 die Unterschriftenlisten für in Ordnung.¹⁵ Infolgedessen startete die Unterschriftensammlung am 21. März 2023; die Sammelfrist endet am 21. September 2024.

3.2 Inhalt der Initiative

Gemäss der Initiative soll Artikel 99 BV mit zwei neuen Absätzen ergänzt werden, um die Ziele gemäss Ziffer 3.1 zu erreichen:

Der Bund soll gemäss dem neuen *Absatz 1^{bis}* sicherstellen, dass Münzen und Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen.

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.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Absatz 1^{bis} der Initiative sieht folgendes vor: «Der Bund stellt sicher, dass Münzen oder Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen». Es ist davon auszugehen, dass die Initiative Münzen und Banknoten im Sinne von Artikel 4 des

¹² Abrufbar auf der Webseite der Freiheitsbewegung Schweiz: www.ichzahlebar.ch/ (Stand: 24.4.2024).

¹³ Abrufbar auf der Webseite der Freiheitsbewegung Schweiz: fbschweiz.ch/de/bargeld-de (Stand: 24.4.2024).

¹⁴ Siehe hierzu ebenfalls die Ausführungen auf der Webseite der Freiheitsbewegung Schweiz: fbschweiz.ch/index.php/de/ich-zahle-bar (Stand: 24.4.2024).

¹⁵ BBl 2023 705

Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003¹⁶ (NBG) und Artikel 2 ff. und 7 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 (insb. Art. 5 NBG; Art. 4 Abs. 2, Art. 5 und 7 WZG).

Der neue Artikel 99 Absatz 5 BV sieht gemäss Initiativtext vor, dass der Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müsse. Somit soll ein Ersatz des Frankens als Schweizer Währung dem obligatorischen Referendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV unterstellt werden.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Bundesrat anerkennt die grosse Bedeutung von Bargeld für Wirtschaft und Gesellschaft. Im in Ziffer 2 erwähnten Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2022 in Erfüllung des Postulats Birrer-Heimo 18.4399 «Die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sicherstellen» hat der Bundesrat auf die weiterhin grosse Bedeutung von Bargeld in der Schweiz sowie dessen wichtige gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Funktionen hingewiesen. Das grundsätzliche Anliegen der Initiative, den Erhalt des Bargelds und des Frankens als Schweizer Währung sicherzustellen, ist aus Sicht des Bundesrates daher nachvollziehbar und zu unterstützen.

4.2 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 und WZG geregelt. Der Ersatz des Frankens durch eine andere Währung würde auch im geltenden rechtlichen Rahmen eine Volksabstimmung erfordern (vgl. nachfolgende Ausführungen).

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

Mit der Initiative würde die Aufgabe der Versorgung mit Bargeld in genügender Menge zusätzlich zur bisherigen Regelung auf Gesetzesstufe im NBG und im WZG explizit in der Verfassung erwähnt. Gemäss geltendem Recht weist das NBG der SNB die Aufgabe zu, die Bargeldversorgung der Schweiz zu gewährleisten (Art. 5 Abs. 2

¹⁶ SR 951.11

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. Die Versorgung der Wirtschaft mit Geld wird zudem bereits im Rahmen von Artikel 99 BV implizit als essenzielle Staatsaufgabe anerkannt.¹⁷ Am Auftrag würde sich inhaltlich nichts ändern; er bliebe auf die Bargeldversorgung beschränkt. Insbesondere würde kein Zwang zur Annahme von Bargeld entstehen, und die Bargeldversorgung würde auch nicht auf eine Sicherstellung der Bargeldnutzung ausgeweitet.

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 unterstünde 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, 87a Abs. 2 Bst. d; 159 Abs. 2 Bst. b BV). Auch diese Bestimmungen müssten bei einem Wechsel der Währung geändert werden, was bereits heute dem obligatorischen Referendum unterliegen würde.

Neben der BV müssten bei einem Ersatz des Frankens durch eine andere Währung auch Gesetze (insb. das NBG und das WZG) und weitere Erlasse sowie gegebenenfalls völkerrechtliche Verträge angepasst werden (insb. Erlasse, in denen der Begriff «Franken» vorkommt).

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Mit der Sicherstellung der Bargeldversorgung und des Frankens als Schweizer Währung greift die Initiative weitgehend unbestrittene Anliegen auf, die auch der Bundesrat unterstützt (vgl. Ziffer 4.1).

Die von der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen erachtet der Bundesrat indes als zu wenig präzise. So ist der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Absatz 5 formal ungünstig verfasst. Zum einen entspricht der Begriff «Schweizerfranken» nicht demjenigen, welcher zurzeit auf den Noten und Münzen verwendet wird. Auch Artikel 1 WZG, welcher die Währungseinheit definiert, enthält den Begriff «Franken». Zudem wird in den Erlassen des Bundes der Begriff «Franken» häufiger verwendet, als der Begriff «Schweizerfranken». Zum andern könnte es verwirrend sein, in der Verfassung festzuhalten, dass «der Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung [...] Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet

¹⁷ ZELLWEGER-GUTKNECHT, in: Plenio/Senn, Nationalbankengesetz, Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel, Kommentar, Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG N 1.

werden» müsse. In der Verfassung wird der Begriff «Franken» verschiedentlich verwendet (vgl. Ziff. 4.2); diese Verfassungsbestimmungen müssten bei einem Wechsel der Währung geändert werden. Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV sieht für jede Verfassungsänderung ein obligatorisches Referendum vor. Es ist darum nicht notwendig und auch nicht sinnvoll, dies bei einer einzelnen Bestimmung besonders hervorzuheben.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» ist mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat anerkennt die grosse Bedeutung von Bargeld für Wirtschaft und Gesellschaft. Sowohl die Sicherstellung der Bargeldversorgung als auch die Festlegung 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 Verfassungsbestimmungen erachtet der Bundesrat jedoch als zu wenig präzise.

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

6 Direkter Gegenentwurf

6.1 Wortlaut des direkten Gegenentwurfs

Der direkte Gegenentwurf Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

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

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

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

6.2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat vom 30. August 2023 bis zum 21. Dezember 2023 zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Offiziell begrüsst wurden alle Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie als weitere interessierte Kreise vier Konsumentenorganisationen. Insgesamt gingen 41 Stellungnahmen ein.

Der direkte Gegenentwurf stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung, sowohl von den Kantonen als auch von den politischen Parteien, den Dachverbänden der Wirtschaft und weiteren interessierten Kreisen.¹⁸ In keiner Stellungnahme wurde die Initiative als geeigneter erachtet als der direkte Gegenentwurf. Zahlreiche Teilnehmende der Vernehmlassung begrüsst es, dass der Bundesrat mit dem direkten Gegenentwurf die grosse Bedeutung von Bargeld für Wirtschaft und Gesellschaft anerkennt und die nachvollziehbaren Anliegen der Initianten aufnehmen will. Die Abstützung auf bestehende gesetzliche Regelungen wurde in vielen Stellungnahmen als Vorteil des direkten Gegenentwurfs gegenüber der Initiative angeführt. Dadurch beruhe die neue Verfassungsbestimmung auf präzisen rechtlichen Grundlagen, deren Auslegung bereits gefestigt sei. Demgegenüber wurden die Formulierungen des Initiativtextes als teilweise ungenau oder unklar angesehen, was der künftigen Rechtssicherheit nicht zuträglich sei.

Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde der direkte Gegenentwurf in der weiteren Überarbeitung dahingehend noch leicht angepasst, dass in Absatz 1^{bis} der Begriff «Währung» statt «Währungseinheit» verwendet wird (zur Begründung vgl. Ziff. 6.4).

6.3 Grundzüge der Vorlage

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

6.4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Absatz 1^{bis} des direkten Gegenentwurfs entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 1 erster Satz WZG. Auf die Nennung der Untereinheit Rappen (Art. 1 zweiter Satz WZG) wird verzichtet, weil dieser Zusatz als nicht verfassungswürdig erachtet wird. Zur Verankerung der Währung «Franken» auf Verfassungsstufe ist die Nennung der

¹⁸ Die Stellungnahmen und der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung sind abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023 > EFD.

Untereinheit Rappen zudem nicht notwendig. Das Anliegen der Initiative kann somit auch ohne Nennung der Untereinheit Rappen umgesetzt werden.

Artikel 1 Absatz 1 WZG, dessen erster Satz auf Verfassungsstufe gehoben werden soll, verwendet den Begriff «Währungseinheit». Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung¹⁹ umfasst der Begriff der «Währungseinheit» verschiedene Elemente, insbesondere den Namen und die Einteilung,²⁰ die gemäss den damaligen Ausführungen auf Gesetzesstufe zu normieren seien. Die Verfassungsbestimmung ist allgemeiner gehalten und legt den Franken als Schweizer Währung fest. Der Fokus liegt hierbei auf der Währung an sich. Aus diesem Grund wird in Absatz 1^{bis} des direkten Gegenentwurfs der Begriff «Währung» verwendet. Dies entspricht auch der Terminologie der Volksinitiative. Im Übrigen wird die Formulierung von Artikel 1 Absatz 1 WZG erster Satz nicht verändert.

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 unverändert auf Verfassungsstufe gehoben. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass es bereits eine gefestigte 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 geltende Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b NBG auf eine Angabe der Menge des Bargeldes beziehungsweise von Münzen und Banknoten, die zur Verfügung stehen müssen. Absatz 2^{bis} hält jedoch fest, dass die SNB die Bargeldversorgung zu gewährleisten hat. «Gewährleisten» bedeutet «dafür sorgen bzw. Gewähr dafür bieten, dass etwas sichergestellt ist». 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 dem Anliegen der Initiative, ohne jedoch den Wortlaut der bestehenden Bestimmung des NBG abzuändern.

6.5 Auswirkungen

Da mit dem direkten Gegenentwurf lediglich bereits bestehende Gesetzesbestimmungen weitgehend unverändert auf Verfassungsstufe gehoben würden, ohne dass damit praktische Veränderungen verbunden wären, sind keine Auswirkungen auf Bund und Kantone oder die Volkswirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt zu erwarten. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft.

¹⁹ BBl 1998 4007, 4030

²⁰ Ebenso die Botschaft vom 26. Mai 1999 zu einem Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG), BBl 1999 7258, 7268.

6.6 Rechtliche Aspekte

6.6.1 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 «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 erster Satz WZG und Art. 5 Abs. 2 Bst. b NBG) auf Verfassungsstufe gehoben. Inhaltlich werden die Bestimmungen nicht geändert.

6.6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» ist mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

6.6.3 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.

6.6.4 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.

6.6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

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