

Zur Aufsicht über die Schweizerische Nationalbank

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit der Aufsicht über die Schweizerische Nationalbank (SNB). Es zeigt sich, dass für die SNB eine spezifische Aufsichtsregelung besteht, die zu einer weniger intensiven Oberaufsicht und Aufsicht führt, als wenn sie nach den allgemeinen Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie des Parlamentsgesetzes erfolgen würde. Diese Bestimmungen kommen jedoch im Interesse einer Sicherstellung der Unabhängigkeit der SNB nicht zum Zug. Massgebend sind ausschliesslich die zurückhaltender ausgestalteten Bestimmungen über die Aufsicht des Nationalbankgesetzes. Gemäss diesen obliegt die Aufsicht im Wesentlichen dem Bankrat. Der Bundesrat und die Bundesversammlung sind vor allem Adressaten von Berichten.¹

- 1 Der vorliegende Artikel beruht auf dem Rechtsgutachten, das der Autor im Februar 2012 im Auftrag des Bundesrates verfasst hat.
- 2 Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts (SR) 951.11.
- 3 Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes, Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl) 2002, S. 6190 f.



Um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, sind für die Oberaufsicht und Aufsicht über die SNB ausschliesslich die Bestimmungen des Nationalbankgesetzes massgebend.

Foto: Keystone

Organe und Gegenstand der Aufsicht über die SNB

Das Nationalbankgesetz (NBG)² enthält eine Bestimmung über die Rechenschaftspflicht und die Information (Art. 7). Die Aufsichts- und Kontrollaufgaben werden darin exklusiv dem Bankrat aufgetragen (Art. 42 Abs. 1). Nach wie vor zentral sind daneben die – auf Vorschlag bzw. Antrag des Bankrates wahrzunehmenden – Wahl- und Abberufungskompetenzen des Bundesrates für das Direktorium (Art. 43 Abs. 2 und 45 Abs. 1) sowie für sechs Mitglieder des Bank-



Prof. Dr. iur. Paul Richli
Em. Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre an der Universität Luzern, Rektor der Universität Luzern

rats (Art. 39 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 3). Nicht zu vergessen sind die Zuständigkeiten der Generalversammlung, die auch Aufsichtselemente enthalten (Art. 36).

Aufsicht durch den Bundesrat

Gemäss NBG erörtert die SNB mit dem Bundesrat regelmässig die Wirtschaftslage, die Geld- und Währungspolitik sowie aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik des Bundes. Bundesrat und Nationalbank unterrichten einander vor Entscheidungen von wesentlicher wirtschaftspolitischer und monetärer Bedeutung über ihre Absichten (Art. 7 Abs. 1). Dem Bundesrat liegt daran, dass er in diesem Kontext der SNB vorausschauend Überlegungen – etwa zum geplanten Restriktionsgrad der Geldpolitik – unterbreiten kann. Dabei ist er sich bewusst, dass die SNB dann nicht entsprechend handeln muss, weil dies sonst die Weisungsfreiheit untergraben würde.³

Weiter sind Jahresbericht und Jahresrechnung der Nationalbank vor ihrer Abnahme durch die Generalversammlung dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 7 Abs. 1). Der Bundesrat führte dazu in seiner Botschaft zum NBG aus, diese Geneh-

migungsbefugnis sei – anders als nach dem früheren Recht – Ausfluss der Mitwirkung und Aufsicht des Bundes bei der Verwaltung der SNB; systematisch gehöre sie aber zur Rechenschaftspflicht. Während die Erörterung von Wirtschaftslage und Geldpolitik das Pendant zur funktionellen Unabhängigkeit der SNB sei, handle es sich bei der Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung um das Pendant zur finanziellen Unabhängigkeit.⁴

Ein weiteres, in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzendes Aufsichtsinstrument des Bundesrates ist seine Genehmigungskompetenz für das Organisationsreglement (Art. 42 Abs. 2 Bst. a NBG). Zwar verleiht die Genehmigungskompetenz kein Recht, bestimmte Regelungsinhalte durchzusetzen. Es kann aber die Frage gestellt werden, ob alle für die rechtmässige Führung der SNB nötigen Bestimmungen darin enthalten seien oder ob zusätzliche Vorschriften nötig wären und ob der Bundesrat solche durchsetzen könnte.

In einem weiteren Sinn zu den Aufsichtskompetenzen des Bundesrates sind im vorliegenden Zusammenhang auch die Wahlrechte (vorn Ziff. 2 Bst. a) zu zählen. Dabei interessiert vor allem die Frage, ob Wahlanträge unter Hinweis darauf abgelehnt und amtierende Mitglieder der SNB-Direktion abberufen werden könnten, sie würden eine falsche Geld- und Währungspolitik vertreten. Was die Wahl betrifft, so können Überlegungen der genannten Art in die Ablehnung einer beantragten Wahl einfließen, weil es keinen – auch nur bedingten – Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Amt gibt. Ist aber eine Persönlichkeit einmal gewählt, so dürfen die persönliche Haltung und bestimmte Entscheidungen, die sich im Rahmen des Rechts halten, kein Grund zur Abberufung sein. Solche Argumente dürfen mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit der SNB auch nicht für die Verweigerung der Wiederwahl angeführt werden.

Aufsicht durch die Generalversammlung

Im Rahmen der Aufsicht über die SNB ist auch die Generalversammlung zu thematisieren. Ihr stehen die folgenden aufsichtsrelevanten Befugnisse zu (Art. 36 NBG):

- Sie genehmigt Jahresbericht und Jahresrechnung (Bst. c).
- Sie beschliesst über die Verwendung des Bilanzgewinnes (Bst. d).
- Sie entscheidet über die Entlastung des Bankrats (Bst. d).

Was die Abnahme des Jahresberichts und der Jahresrechnung betrifft, so hat der Bundesrat das Vorausgenehmigungsrecht (Art. 7 Abs. 1 NBG).

Aufsicht durch die Bundesversammlung

Gemäss NBG legt die SNB der Bundesversammlung jährlich in einem Bericht Rechenschaft über die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Artikel 5 NBG ab. Den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung erläutert sie regelmässig die Wirtschaftslage sowie ihre Geld- und Währungspolitik (Art. 7 Abs. 2).

Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zum NBG im Hinblick auf Artikel 7 Absatz 2 NBG fest, dass bei der Ausgestaltung der Rechenschaftsablage gegenüber der Bundesversammlung zwei Aspekten besondere Beachtung zu schenken sei: Erstens müsse eine Einflussnahme der politischen Akteure auf die Entscheidungen der Zentralbank vermieden werden. Zweitens dürfe die Berichtspflicht der SNB gegenüber der Bundesversammlung nicht zu einem Informationsvorsprung von Parlamentsmitgliedern gegenüber dem Publikum bzw. den Märkten führen. Beides verlange, dass diese Berichtspflicht primär rückwärtsgerichtet erfolge, d.h. eine Erläuterung und Begründung ihrer Geld- und Währungspolitik sei, aber keine Bekanntgabe geldpolitischer Absichten umfasse.⁵

Interne Aufsicht der SNB

Zur Sicherung der Unabhängigkeit der SNB ist die Aufsicht nach dem NBG (Art. 42 Abs. 1) und nach dem Organisationsreglement (Art. 10) vor allem dem Bankrat überantwortet. Ein grosser Teil dieser Aufgabe wird dann aber delegiert, und zwar mit Bestimmungen, deren Interpretation nicht durchwegs auf der Hand liegt.

Im Organisationsreglement ist davon die Rede, die Oberaufsicht über die Geschäftsführung werde – ohne nähere Konkretisierung der Aufgaben – dem Erweiterten Direktorium übertragen, das aus den drei Direktoriumsmitgliedern und deren Stellvertretern oder Stellvertreterinnen besteht (Art. 21). Dabei geht es insbesondere um die Kontrolle der Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen (Art. 10 Abs. 2 Bst. i).

Mit Aufsichtsaufgaben wird sodann der Prüfungsausschuss betraut. Dieser besteht gemäss Organisationsreglement aus mindestens zwei Mitgliedern des Bankrats (Art. 11 Abs. 1). Er unterstützt den Bankrat in der Beaufsichtigung des Rechnungswesens und der finanziellen Berichterstattung sowie der Einhaltung von Gesetzen und regulatorischen Vorschriften, beurteilt die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) und überwacht die Tätigkeit der externen und der internen Revision. Die Aufgaben des Prüfungsausschusses werden in einem besonderen Reglement festgelegt (Art. 11 Abs. 2).

⁴ Botschaft (Fn. 2), S. 6191.

⁵ Botschaft (Fn. 2), S. 6192.

⁶ Verfügbar auf der Website der SNB: www.snb.ch, Informationen über, Die SNB, Rechtliche Grundlagen, Richtlinien und Reglemente.

⁷ SR 171.10.

⁸ Siehe dazu Philippe Mastroradi, St.Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 40 f.

Die nähere Regelung findet sich im Reglement vom 14. Mai 2004 des Prüfungsausschusses.⁶ Dem Reglement ist zu entnehmen, dass der Prüfungsausschuss aus drei Mitgliedern des Bankrats besteht (Art. 3 Abs. 1). Diese Mitglieder sind von der internen und der externen Revision unabhängige Bankratsmitglieder; sie sind auch unabhängig vom Direktorium. Die Mehrheit der Mitglieder verfügt über Kenntnisse und Erfahrung auf dem Gebiet des Finanz- und Rechnungswesens (Art. 3 Abs. 2). Vorweg wird die Aufgabenumschreibung des Organisationsreglements übernommen (Art. 2). Anschliessend erfolgt deren Konkretisierung (Art. 4-8). Sie betrifft das Rechnungswesen und die finanzielle Berichterstattung (Art. 4), das interne Kontrollsystem und die Compliance (Art. 5), die externe Revision (Art. 6) sowie die interne Revision (Art. 7). Der Prüfungsausschuss kann im Übrigen nach eigenem Ermessen weitere Aspekte und Bereiche behandeln, welche im Zusammenhang mit seinem Auftrag gemäss Artikel 2 stehen (Art. 8 Abs. 1).

Zur Aufgabenerfüllung stehen dem Prüfungsausschuss laut Reglement eine Reihe von Kompetenzen zu, nämlich ein Einsichts- und Informationsrecht, ein Recht zur Durchführung weiterer Abklärungen sowie ein Recht zu Sonderuntersuchungen. Gemäss dem Einsichts- und Informationsrecht sind dem Prüfungsausschuss sämtliche Akten und Informationen offen zu legen. Er kann bei Bedarf Befragungen von Mitarbeitenden der SNB vornehmen (Art. 9).

Der Prüfungsausschuss kann weitere Abklärungen vornehmen, soweit er dies im Rahmen der Zweckbestimmung des Ausschussreglements als notwendig erachtet. Dabei kann er Aufträge an die interne Revision und die externe Revisionsstelle erteilen (Art. 10). Er kann bei Verdacht auf gravierende Unregelmässigkeiten oder Nichtbeherrschung von Risiken Sonderuntersuchungen durchführen, dies im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bankrats; zu diesem Zweck können zusätzliche interne und externe Ressourcen (z.B. Spezialisten) beansprucht werden. Der Präsident des Direktoriums ist grundsätzlich darüber vorgängig zu informieren. Der Präsident des Bankrats entscheidet über Ausnahmen (Art. 11).

Das Prüfungsreglement verankert schliesslich eine Berichterstattungspflicht an die Adresse des Bankrats (Art. 15). Danach erhält der Bankrat die Protokolle der Sitzungen des Prüfungsausschusses. Über wichtige Vorfälle dringender Natur wird der Präsident des Bankrats vom Vorsitzenden des Ausschusses unverzüglich informiert (Abs. 1). Der Vorsitzende unterrichtet den Bankrat an dessen nächster Sitzung über wichtige Erkenntnisse

und Entscheidungen des Prüfungsausschusses. Er unterbreitet dem Bankrat die nötigen Empfehlungen (Abs. 2).

In einem weiteren Sinn Aufsichtsaufgaben hat schliesslich der Risikoausschuss. Dieser wird ebenfalls im Organisationsreglement eingerichtet (Art. 12).

Sich überschneidende Aufsichtskreise

Mit der skizzierten Regelung scheinen Aufsichtskreise geschaffen worden zu sein, die sich überschneiden. Denn eine Oberaufsicht im technischen Sinn, wie sie der Bundesversammlung aufgetragen ist, steht hier ausser Frage. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Bankrat seine Aufsichtstätigkeit über die Geschäftsführung durch das erweiterte Direktorium wahrnehmen lassen will. Dieses besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums und deren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern (Art. 21 Organisationsreglement).

Die am nächsten liegende Interpretation dieser Aufsichtskompetenzen dürfte dahingehend lauten, dass die eigentliche Geschäftsführung im Bereich der Geld- und Währungspolitik mit dieser Bestimmung von der Aufsicht des Bankrats ausgenommen sein soll. Der Bankrat solle nur das Rechnungswesen beaufsichtigen (dürfen), also nur den technischen Bereich der Aufgaben der SNB. Für diese Auslegung sprechen nicht zuletzt die an die Mitglieder des Prüfungsausschusses gestellten Anforderungen. Danach soll die Mehrheit der Mitglieder über Kenntnisse und Erfahrung auf dem Gebiet des Finanz- und Rechnungswesens verfügen (Art. 3 Abs. 2). Für die Überwachung der Aktivitäten im Bereich der Geld- und Währungspolitik wären andere Kompetenzen erforderlich.

Die Frage muss erlaubt sein, ob mit dieser Regelung eine echte Aufsichtswirkung erreicht wird. Es ist kaum anzunehmen, dass der Beizug der Stellvertreterinnen und Stellvertreter die Aufsichtskompetenz stärkt.

Kriterien der Aufsicht über die SNB

Die Ausnahme der SNB von der allgemeinen Regelung über die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung und von der allgemeinen Aufsicht durch den Bundesrat hat nicht zuletzt Auswirkungen auf den inhaltlichen Umfang der Aufsichtstätigkeit.

Für die allgemeine Oberaufsicht durch die Bundesversammlung ist dem Parlamentsgesetz (ParlG)⁷ zu entnehmen, dass die Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit massgebend sind (Art. 26 Abs. 3).⁸ Das NBG enthält diesbezüglich keine Vorschrift. Veranschlagt man den Status der Unabhängigkeit der SNB, so ist es ange-

zeigt, wenn nicht sogar geboten, dass die Oberaufsicht einzig nach dem Kriterium der Rechtmässigkeit zu handhaben ist, soweit die Unabhängigkeit betroffen ist. Ausserhalb dieses Bereichs kann die Anwendung der übrigen Kriterien in Frage kommen.

In Bezug auf die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung liegt ein wesentlicher Unterschied darin, dass diese rückwärtsge wandt – d.h. nachträglich – ist, während die allgemeine Oberaufsicht nicht ausschliesslich nachträglich, sondern unter – hier nicht näher zu diskutierenden Voraussetzungen – auch begleitend erfolgen kann.⁹

Für die allgemeine Aufsicht des Bundesrates schreibt das Regierungs- und Verwaltun gsorganisationsgesetz (RVOG) zwar nicht unmittelbar Kriterien vor. Es sind aber die allgemeinen Grundsätze für die Verwaltungstätigkeit massgebend, nämlich die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 3). Hinzu treten die Wirksamkeit und Ordnungsmässigkeit,¹⁰ womit (einzig, aber immerhin) der Standard der Kriterien der Oberaufsicht egalisiert wird. Dem NBBG ist auch diesbezüglich keine Bestimmung zu entnehmen. Veranschlagt man wiederum den Status der Unabhängigkeit der SNB, so gelten die zur Oberaufsicht angestellten Überlegungen sinngemäss.

Hinsichtlich der Aufsicht durch den Bundesrat kommen die nach dem allgemeinen Aufsichtsrecht gegenüber der Bundesverwaltung verfügbaren weitgehenden Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte¹¹ nicht zum Zug.

Von besonderem Interesse ist auch die Konkretisierung der Umstände, unter denen die Genehmigung des Jahresberichts, der Jahresrechnung oder des Organisationsreglements verweigert werden könnte. Ausgehend von der Auffassung, dass im Unabhängigkeitsbereich einzig eine Rechtskontrolle zum Zuge kommen darf, ist jedenfalls eine Rückweisung unter Hinweis darauf zulässig, das Genehmigungsobjekt verstosse gegen Rechtsnormen.

Was die Genehmigungskompetenz für das Organisationsreglements betrifft, so liegt die

Frage nahe, ob der Bundesrat heute daraus Handlungsmöglichkeiten ableiten könnte. Zur Beantwortung dieser Frage sind die mit der Genehmigung allgemein verbundenen Kompetenzen ins Licht zu rücken: Wer eine Genehmigungskompetenz hat, kann im Anwendungsfall die Genehmigung nur entweder erteilen oder verweigern, wobei sich die Verweigerung auf einzelne Bestimmungen beschränken kann. Möglich ist, dass die Genehmigung mit dem Argument verweigert wird, das Reglement enthalte nicht alle rechtlich erforderlichen Bestimmungen. Ist ein Reglement einmal genehmigt, so stellt sich die Frage, ob und unter welchen Umständen die Genehmigung widerrufen werden könne.¹²

Ein Widerruf ist grundsätzlich möglich, namentlich wenn sich die rechtlichen Verhältnisse seit der Genehmigung in erheblicher Weise geändert haben. Im Hinblick auf die jüngsten Diskussionen könnte der Bundesrat erwägen, den Bankrat aufzufordern, insbesondere Bestimmungen über das Verhalten von Mitgliedern des Direktoriums und deren Stellvertreterinnen und Stellvertretern in Bezug auf private Devisengeschäfte ins Organisationsreglement aufzunehmen, verbunden mit der Ankündigung des Widerrufs der Genehmigung bei Nichthandeln.¹³

Fazit

Die Oberaufsicht und Aufsicht über die SNB ist aufgrund der spezifischen Regelung weniger intensiv, als wenn die allgemeinen Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltun gsorganisationsgesetzes sowie des Parlamentsgesetzes zur Anwendung kämen. Dies ist damit begründet, dass die Unabhängigkeit der SNB gewährleistet sein soll. Massgebend sind ausschliesslich die zurückhaltender ausgestalteten Bestimmungen über die Aufsicht des Nationalbankgesetzes.

9 Siehe dazu insbes. Philippe Mastronardi, St.Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 10 ff.; Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, S. 3539 f.; zurückhaltender noch der Bundesrat in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I, S. 396.
10 Vgl. Giovanni Biaggini, St.Galler Kommentar zu Art. 187 BV, Rz. 11.
11 Siehe dazu Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I, S. 422.
12 Der Widerruf hätte wie die Genehmigung selber den Charakter einer Verfügung; vgl. Urteil des Bundesgerichts, BGE 135 II 38 E. 4, 6 S. 46.
13 Vgl. auch, obwohl sehr allgemein, Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008, Rz. 1218 ff.



eGovernment-Symposium 2012

6. Nationales eGovernment-Symposium

13. November 2012, BERNEXPO www.egovernment-symposium.ch

SAVE
the
DATE

