

**WENGER PLATTNER**  
BUNDESGERICHT  
TRIBUNAL FEDERAL  
TRIBUNALE FEDERALE

Rechtsanwälte  
Steuerberater  
Notare

Wenger Plattner  
Aeschenvorstadt 55  
CH-4010 Basel

T +41 61 279 70 00  
F +41 61 279 70 01

www.wenger-plattner.ch

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M.  
Advokat, Professor an der Universität Zürich  
felix.uhlmann@wenger-plattner.ch  
Eingetragen im Anwaltsregister

Doppel

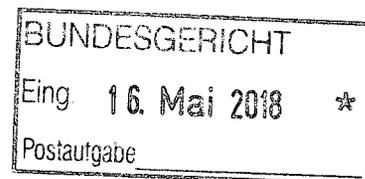
Einschreiben

1C - 216 ACT. 12 -

Schweizerisches Bundesgericht  
Av. du Tribunal fédéral 29  
1000 Lausanne 14

Basel, 14. Mai 2018  
133507/R5854098.docx UhF/sef

1C\_2016/2018/BMH



**STELLUNGNAHME**

in Sachen

**Michael Derrer**, Kupfergasse 17, 4310 Rheinfelden

Beschwerdeführer

gegen

**Schweizerische Nationalbank (SNB)**, Börsenstrasse 15, 8022 Zürich

Beschwerdegegnerin 1

**Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)**, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Beschwerdegegnerin 2

Beschwerdegegnerin 2 vertreten durch Prof. Dr. Felix Uhlmann, Advokat, Wenger Plattner, Aeschenvorstadt 55, 4010 Basel

betreffend

**EIDGENÖSSISCHE VOLKSABSTIMMUNG VOM 10. JUNI 2018,  
VOLKSINITIATIVE "FÜR KRISENSICHERES GELD:  
GELDSCHÖPFUNG ALLEIN DURCH DIE NATIONALBANK!  
(VOLLGELD-INITIATIVE)"**

## RECHTSBEGEHREN

1. Die Beschwerde und die weiteren Begehren des Beschwerdeführers seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Unter o/e Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

## BEGRÜNDUNG

### I. FORMELLES

- 1 Die vorliegende Eingabe wahrt die Fristansetzungen des Bundesgerichts vom 8. Mai 2018.
- 2 Der Unterzeichnende vertritt die Beschwerdegegnerin 2, die *Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)*. Die FDK ist ein "Verbindungsorgan" zwischen den Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Finanzdepartemente (Art. 1 Abs. 1 Statuten). Ihre Rechtsnatur ist nicht restlos geklärt. Sie hat Ähnlichkeiten mit einer *öffentlich-rechtlichen Körperschaft i.S.v. Art. 59 ZGB*; es fehlt ihr aber mit Ausnahme der Statuten an einer rechtssatzmässigen Grundlage (vgl. zur Körperschaft ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1633 ff.). Denkbar ist auch die Annahme eines *privaten Vereins i.S.v. Art. 60 ff. ZGB*. Dieser entsteht, "sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist" (Art. 60 Abs. 1 ZGB). Mit der Festlegung eines Zwecks und den wesentlichen Organen ist diese Voraussetzung erfüllt; einer expliziten Bezeichnung als Verein oder eines besonderen Gründungsaktes bedarf es nicht.

Ungeachtet der Frage, ob von einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaft ausgegangen wird, ist der Präsident zur Vertretung der FDK berechtigt und verpflichtet. Gemäss Art. 14 Abs. 3 und 4 Statuten vertritt der Präsident die Konferenz gegen aussen und unterzeichnet zusammen mit dem Generalsekretär die Beschlüsse (vgl. Art. 55 ZGB und Art. 69 ZGB). Selbst bei Annahme einer einfachen Gesellschaft (Art. 62 ZGB) wäre der Präsident zur Vertretung gegen aussen mittels statutarischer Bestimmung berechtigt (Art. 535 Abs. 1 OR) und aufgrund der Dringlichkeit wäre auch ein gewöhnliches Mitglied zu den entsprechenden Rechtshandlungen befugt (Art. 535 Abs. 3 OR). Der Unterzeichnende ist seinerseits gehörig bevollmächtigt.

Sollte das Bundesgericht die Vertretung in Zweifel ziehen, beantragt die Beschwerdegegnerin 2 die Ansetzung einer Nachfrist zum Einholen der entsprechenden Beschlüsse bzw. der entsprechenden Vertretungsvollmachten.

Beweis: Statuten der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vom 20. Mai 2010 (Stand am 29. September 2017)  
Vollmacht der FDK vom 14. Mai 2018

Beilage 1

Beilage 2

- 3 Die Beschwerdeführer verlangen den Abbruch der Abstimmung bzw. deren Aufhebung. Der Abbruch der Abstimmung wäre unverhältnismässig, darf doch *ex ante* mehr als bezweifelt werden, dass die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin 2 auf das Stimmverhalten der Bürgerinnen und Bürger derart entscheidenden Einfluss hat, dass eine freie Meinungsbildung nicht mehr möglich wäre. Auch *ex post* müsste der Einfluss der Beschwerdegegnerin 2 im Lichte des gesamten Abstimmungskampfes untersucht werden; ebenso der Ausgang des Verfahrens. Eine Ablehnung der Initiative (oder deren klare Annahme) müsste selbst bei Vorliegen eines Verstosses gegen Art. 34 BV zu einem Nichteintreten bzw. einer Abweisung der Beschwerde führen.

Ungeachtet der Frage der Zulässigkeit der beanstandeten Medienmitteilung wäre zu berücksichtigen, dass die Medienmitteilung der FDK – soweit für die Beschwerdegegnerin 2 erkennbar – in den Medien keinen Niederschlag fand. Die Ablehnung der Vollgeld-Initiative durch die FDK wurde erst infolge der Einreichung der Beschwerde des Beschwerdeführers bekannt, online am 21. April 2018 und in gedruckter Form am 23. April 2018. Der Beschwerdeführer selbst verschaffte somit der FDK erst die Publizität und die angebliche Wirkung, die vorliegend beanstandet wird. Schliesslich: Ab der Publikation der Medienmitteilung vom 17. April 2018 bis zum Zeitpunkt der Volksabstimmung am 10. Juni 2018 blieb den Initiantinnen und Initianten der Vollgeld-Initiative "jedenfalls genügend Zeit, um ihre eigene Sicht der Dinge vorzutragen" (BGE 143 I 78 ff., 90 E. 7.2. m.V.a. BGE 140 I 338 ff., 351 E. 9). Dies taten die Initiantinnen und Initianten nicht nur auf ihrer Homepage (<http://www.vollgeld-initiative.info>), sondern auch in Zeitungsartikeln (vgl. auch Beschwerdebeilage 6).

Beweis: Ausdruck Gastkommentar Harringer in NZZ vom 8. Februar 2018

Beilage 3

Ausdruck Gastkommentar Harringer in NZZ vom 26. April 2018

Beilage 4

Ausdruck BLICK-online vom 11. Mai 2018

Beilage 5

## II. MATERIELLES

### 1. Zulässige Positionierung der Kantone ("Ob")

- 4 Die Kantone sind wichtige Akteure im politischen System der Schweiz. Sie sind konstitutive Elemente des Bundesstaats (Art. 1 BV). "Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen" (Art. 44 BV). Die Kantone wirken an der Gesetzgebung des Bundes mit (Art. 45 BV) und gehören bei Vorlagen des Bundes zu den erstgenannten und wichtigsten Ansprechpartnern (Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, SR 172.061). Wo es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht, werden ihre Stellungnahmen besonders berücksichtigt (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005, SR 172.061.1). Acht Kantone können zusammen das Referendum ergreifen (Art. 141 Abs. 1 BV). Die Kantone haben auch gestalterische Mittel (Standesinitiative) und werden vom Bund in langer Praxis zur Behördeninformation eingeladen. Dies ist vorliegend mit den zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmten Medienmitteilungen von Bund und FDK geschehen.
- 5 Die Geld- und Währungspolitik wird von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) als unabhängige Zentralbank geführt (Art. 99 Abs. 1 und 2 BV). Die Kantone werden in mehrfacher Hinsicht in die Politik der SNB einbezogen:
- Der Reingewinn der SNB geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone (Art. 99 Abs. 4 BV).
  - Die Kantone wirken bei der Regelung der mittelfristig zu verstetigenden Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone mit (Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vom 3. Oktober 2003, Nationalbankgesetz, NBG, SR 951.11). Die Information und die Anhörung der Kantone durch den Bund erfolgt seit jeher über die FDK. Die FDK bringt ihre Anliegen zu den Gewinnausschüttungen der SNB ein und nimmt zu den Vorschlägen des EFD und der SNB Stellung (vgl. <http://www.fdk-cdf.ch/themen/finanzpolitik/nationalbank>).
  - Die Kantone sind *Aktionäre* der SNB. Als solche sind sie dazu verpflichtet, die Interessen der SNB, namentlich ihre Unabhängigkeit zu wahren. Die Kantone halten direkt mit 58.36 % die Mehrheit der stimmberechtigten Ak-

tien der SNB (Stand per 31. Dezember 2017, vgl. [https://snb.ch/de/for/shares/id/shares\\_shareinfo](https://snb.ch/de/for/shares/id/shares_shareinfo)).

- Die Vertretung der Kantone im Bankrat der SNB erfolgt seit jeher regelmässig durch kantonale Finanzdirektorinnen oder Finanzdirektoren, also Mitglieder der FDK. Das Memorandum über die Auswahl der Mitglieder des Bankrats zwischen dem EFD und der SNB vom 22. März 2011 hält in Ziff. 5 fest, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Politik in der Regel "als Vorsteher oder Vorsteherin eines kantonalen Finanz- oder Volkswirtschaftsdepartements (fungieren)". Derzeit sind dies drei Mitglieder des Bankrats ([https://snb.ch/de/iabout/snb/bodies/id/snb\\_bodies\\_council#15](https://snb.ch/de/iabout/snb/bodies/id/snb_bodies_council#15)).

6 Vor diesem Hintergrund wäre schwer verständlich, wenn jede gemeinsame Äusserung der Kantone zu einer wichtigen Initiative betreffend die SNB einem Verstoss gegen Art. 34 BV gleichkäme. Dies wäre im Falle einer Volksinitiative umso weniger angebracht, weil dazu keine Vernehmlassung stattfindet. Die Kantone und Direktorenkonferenzen können sich deshalb nicht in diesem Rahmen äussern. Es fehlt ein Instrument zur Stellungnahme.

7 Die Beschwerdeführer bringen vor, dass eine Äusserung eines Kantons in einem eidgenössischen Abstimmungskampf eine *besondere Betroffenheit* des Kantons voraussetze. Sie verweisen dabei auf BGE 143 I 78 ff.

Es ist allerdings mehr als fraglich, ob die Praxis der Intervention einer Gemeinde im Abstimmungskampf eines Kantons auf die Bundesebene übertragen werden sollte. In ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 2017 in den Verfahren 1C\_71/2017, 1C\_79/2017 und 1C\_85/2017 verwies die Bundeskanzlei auf eine grosszügigere Praxis des Bundesrates für Äusserungen von Fachdirektorenkonferenzen (E. 4) und ersuchte das Bundesgericht um eine Präzisierung seiner Rechtsprechung. Namentlich stellte sich die Bundeskanzlei gegen ein Verständnis von BGE 143 I 78 ff., bei welchem "auch geringfügige Äusserungen auf kantonaler Ebene zu eidgenössischen Abstimmungskämpfen nur unter dem Vorbehalt einer unmittelbaren und besonderen Betroffenheit des jeweiligen Gemeinwesens zulässig" seien (E. 5). Die Bundeskanzlei führt dabei – nicht nur, aber auch – praktische Erwägungen ins Feld, so etwa das "Erzwingen" einer kantonalen Stellungnahme durch parlamentarische Anfragen (E. 6). Schliesslich: "Das Wissen um die Haltung der kantonalen Behörden kann durchaus einen Beitrag zur Information der Öffentlichkeit leisten und die freie

Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten stärken" (E. 7). Gleiches gilt für interkantonale Organe (E. 8).

Auch die jüngere Lehre hat sich in diesem Sinn geäussert (LORENZ LANGER, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBI 118 [2017], S. 183 ff.; CHRISTOPH AUER, Ist das Interventionsverbot noch zeitgemäss?, ZBI 118 [2017], S. 181 ff.; ders., Kommentar zum Urteil 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, ZBI 118 [2017], S. 216 ff., vgl. auch BENEDIKT PIRKER, Behördeninterventionen in Abstimmungskämpfen, AJP 26 [2017], S. 1366 ff.; ANDREAS GLASER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBI 118 [2017], S. 415 ff.). Kritisiert wird etwa die "Unzulänglichkeit" des Kriteriums der besonderen Betroffenheit (LANGER, a.a.O., S. 215). Die Kantone seien, wenn es um eine Änderung der Bundesverfassung geht, "nicht irgendwelche Akteure"; ihr Positionsbezug sei im Rahmen einer eidgenössischen Abstimmung "aus Gründen der Transparenz und zur Vermeidung allfälliger Missverständnisse erwünscht" (AUER, a.a.O., S. 229).

Die Beschwerdegegnerin 2 schliesst sich den Überlegungen der Bundeskanzlei und der Lehre an. Sie ersucht das Bundesgericht um eine Präzisierung seiner Rechtsprechung.

- 8 Gerade die vorliegende Vorlage zeigt, wie schwer es für einen einzelnen Kanton wäre, seine besondere Betroffenheit zu zeigen. Klar ist aus Sicht der Beschwerdegegnerin 2, dass eine besondere Betroffenheit auch für die *Gesamtheit aller Kantone* möglich sein muss. *In extremis*: Von einer Volksinitiative, die die Abschaffung der Kantone verlangt, wären alle Kantone gleichermassen betroffen. Dass sich die Kantone an einer Abstimmung um ihre Existenzberechtigung aktiv beteiligen könnten, kann in einem solchen Fall nicht ernsthaft bestritten werden. Die Besonderheit kann sich zwar durch ein Mehr an Betroffenheit eines einzelnen Kantons ergeben. Sie muss aber auch dann angenommen werden, wenn die Gesamtheit der Kantone erheblich betroffen ist. Diese Voraussetzung erfüllt die Abstimmung vom 10. Juni 2018 – nota bene für beide Vorlagen auf Bundesebene.

## 2. Verhältnismässige Positionierung der Kantone ("Wie")

- 9 Der Beschwerdeführer beanstandet den Positionsbezug der Beschwerdegegnerin 2 in der Medienmitteilung vom 17. April 2018. Die Mitteilung ist eine gute Seite lang. Inhaltlich ist die Position der FDK stark an die Haltung des Bundes

angelehnt. Sie wurde zeitlich und inhaltlich mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) abgestimmt (vgl. Beschwerdebeilagen 2 u. 3).

Aus der Mitteilung der FDK ist ersichtlich, worin die *Befürchtungen und Bedenken der Kantone* liegen. Viele Formulierungen sind im Konjunktiv ("könnte" etc.) oder bezeichnen Annahmen der Initiantinnen und Initianten als "fraglich", Aufgaben der SNB "gefährdet", "anspruchsvoller" etc. Andere Auffassungen sind also möglich. Die Haltung der FDK ist klar, aber keineswegs undifferenziert. Auch unter diesem Blickwinkel ist die Information der FDK zurückhaltend und sachlich.

- 10 Die FDK befürchtet in ihrer Medienmitteilung eine *Aufweichung der Trennung von Finanz- und Geldpolitik*. Gemäss eigenen Angaben der Initiantinnen und Initianten ergeben sich bei Annahme der Initiative "im Laufe der Jahrzehnte bis zu 300 Milliarden Extra-Geldschöpfungsgewinn. Das entspricht allen Staatsschulden plus eineinhalb Bundeshaushalten" (vgl. <https://www.vollgeldinitiative.ch/erlaeuterung-kernbotschaften/#c234>).

Die Initiantinnen und Initianten halten zwar fest, dass der Entscheid über die Geldschöpfung bei der SNB liegt. Dass ihre Botschaft – unter dem Stichwort "Ja zur Entlastung für Steuerzahler und Realwirtschaft" – aber Begehrlichkeiten der Politik wecken wird, steht für die FDK ausser Frage. Die Diskussionen über den Verkauf des Goldes der SNB und über die Verwendung der Gewinne der SNB legen dafür beredtes Zeugnis ab (vgl. Botschaft zur Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold und zur Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» vom 20. August 2003, BBl 2003 6133 ff.). Auch der Jahresgewinn 2017 der SNB weckte bereits entsprechende Begehrlichkeiten, wie der Präsident des Bankrats der SNB, Herr Jean Studer, unlängst festhielt: "Seit Bekanntgabe des ungewöhnlich hohen Gewinns im Januar sind diverse Anregungen von verschiedener Seite an uns herangetragen worden. Dass eine solche hohe Summe die Phantasie anregt und Begehrlichkeiten weckt, ist durchaus verständlich" (Referat, S. 3). Genau diese Befürchtungen bringt die Medienmitteilung vom 17. April 2018 zum Ausdruck. Von einer "offensichtlich wahrheitswidrig[en] und falschen" Information der Kantone kann keine Rede sein.

Beweis: Referat Jean Studer vom 27. April 2018

Beilage 6

Aus diesen Gründen ist die Positionierung der FDK im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative sachlich geboten und in Art und Umfang verhältnismässig. Die Beschwerde und die weiteren Begehren der Beschwerdeführer sind abzuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Uhlmann', written in a cursive style.

Prof. Dr. Felix Uhlmann

fünffach

Beilagen: gemäss separatem Beilagenverzeichnis

**INHALTSVERZEICHNIS**

**I. FORMELLES .....2**

**II. MATERIELLES .....4**

    1. Zulässige Positionierung der Kantone ("Ob") .....4

    2. Verhältnismässige Positionierung der Kantone ("Wie") .....6

## BEILAGENVERZEICHNIS

zur

### Stellungnahme

in Sachen

**Michael Derrer gegen Schweizerische Nationalbank (SNB) und Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)**

betreffend

**Eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Juni 2018, Volksinitiative "Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)"**

(1C\_2016/2018/BMH)

- 
- |           |   |
|-----------|---|
| Beilage 1 | Statuten der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vom 20. Mai 2010 (Stand am 29. September 2017) |
| Beilage 2 | Vollmacht der FDK vom 14. Mai 2018  |
| Beilage 3 | Ausdruck Gastkommentar Harringer in NZZ vom 8. Februar 2018   |
| Beilage 4 | Ausdruck Gastkommentar Harringer in NZZ vom 26. April 2018  |
| Beilage 5 | Ausdruck BLICK-online vom 11. Mai 2018  |
| Beilage 6 | Referat Jean Studer vom 27. April 2018  |