

CH_VB JAAC 53.29 vom 13. Juli 1988

Bundesverwaltung, 1988-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_53.29__

FR: CH_VB JAAC 53.29 du 13 juillet 1988

IT: CH_VB JAAC 53.29 del 13 luglio 1988

Erwägungen

E. 1

Würde mit der Einführung eines verzinslichen Postcheckkontos Verfassungsrecht verletzt?

E. 1.1

Ausgangslage Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Tätigkeiten der PTT-Betriebe bildet Art. 36 BV. Nach dieser Verfassungsbestimmung ist das Post- und Telegrafewesen Bundessache (Abs. 1). Der Bund führt eine Post- und Telegrafverwaltung, deren Ertrag in die Bundeskasse fällt (Abs. 2). Was unter dem Postwesen zu verstehen ist, lässt sich zum Teil aus der historischen Entwicklung ableiten; die entscheidende Funktion in der Konkretisierung dieses Begriffs kommt jedoch dem Gesetzgeber zu. Der Gesetzgeber ist es auch, der über die Errichtung und den Umfang eines Staatsmonopols im Postbereich zu befinden hat. Traditionellerweise gehört neben dem regelmässigen gewerbsmässigen Personenverkehr und dem Brief- und Paketverkehr auch der Geldtransport zum Postwesen (Lendi Martin, Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern, Art. 36 N 1). Der Postcheck- und Giroverkehr wurde 1905 durch ein Bundesgesetz eingeführt. Er sollte den Transport von Bargeld teilweise unnötig machen und daneben generell den Zahlungsverkehr erleichtern (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 5. April 1904, BBl 1904 II 615, BBl 1904 II 619). Die Zuweisung der neuen Aufgabe an die Postverwaltung stiess in den eidgenössischen Räten auf keine grundsätzlichen Bedenken (Amtl. Bull. 1904 477 ff., 1905 399 ff.). In Österreich hatte die Post damals bereits einen Checkdienst eingerichtet, und in Deutschland war die Einführung eines solchen geplant. Heute beruhen die Leistungen der PTT-Betriebe im Postcheckdienst auf dem Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 (PVG, SR 783.0; insb. Art. 9 Abs. 1 Bst. f, Art. 33 ff.) und den dazugehörigen Verordnungen. Der Check- und

E. 1.2

Gesetzässigkeit Die Frage, ob Postcheckkonti verzinst werden dürfen, ist im Zusammenhang mit der in Ziff. 1.1 erwähnten Grenzziehung zwischen Zahlungsverkehr und typischen Bankgeschäften zu sehen. Deshalb ist von der gesetzlichen Regelung im PVG auszugehen. Art. 33 Abs. 3 PVG bestimmt: «Die Guthaben der Rechnungsinhaber können verzinst werden. Im Falle der Verzinsung muss der Zins mindestens um 1% unter dem Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank bleiben.» Dieser Wortlaut geht auf eine Gesetzesrevision im Jahre 1949 zurück. Vorher lautete der gleiche Absatz: «Die Guthaben der Rechnungsinhaber werden verzinst. Der Zins muss aber mindestens um 1%...» (BBl 1948 III 1172). Während also die Postcheckkonten bis 1949 von Gesetzes wegen verzinst werden mussten - dies seit ihrer Einführung 1905 -, wurde in der Folge der Entscheid über die Verzinsung dem Ordnungsgeber anheimgestellt. Anlass für den Wechsel zu einer Kann-Vorschrift im PVG gab die Tatsache, dass der Zins auf 0,2% gesunken war und in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem durch die Berechnung und Gutschrift verursachten

Verwaltungsaufwand mehr stand. Man wollte deshalb die Möglichkeit schaffen, die Verzinsung je nach den Verhältnissen auf dem Geld- und Kapitalmarkt durch Verordnung aufzuheben oder wieder einzuführen (Botschaft des Bundesrates vom 10. Dezember 1948, BBl 1948 III 1169 ff.). Dass nach der Abschaffung der Bagatelleverzinsung 1949 eine spätere Wiedereinführung des Zinses gesetzlich zulässig bleiben sollte, ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 3 PVG wie aus den Materialien (BBl 1948 III 1172, Amtl. Bull. S 1949 67, Amtl. Bull. N 1949 494).

E. 1.3

Verfassungsmässigkeit Mit der Beschränkung des Maximalzinses auf 1% unter dem Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank hat der Gesetzgeber das Tätigkeitsfeld der PTT-Betriebe gegenüber dem Bankwesen in einer Weise abgegrenzt, die es den PTT-Betrieben verwehrt, Zinsen zu vergüten, die über die üblichen des Geld- und Zahlungsverkehrs hinausgehen. Nebst dem tiefen Zinssatz nimmt auch die vorgesehene Verzinsungslimite von Fr. 10000.- (Art. 134a der V [1] vom 1. September 1967 zum Postverkehrsgesetz [PVV], SR 783.01, AS 1989 764) die Eignung als Anlage- oder Sparkonto. Diese Limite betrug übrigens vor 1949 Fr. 100000.-. In welchem Zeitpunkt die Verzinsung der Postcheckkonti eingeführt werden soll, ist weitgehend eine Frage des politischen Ermessens. Nachdem in letzter Zeit die Eröffnungen von Postcheckrechnungen ab- und die Aufhebungen zugenommen haben, scheinen Massnahmen zur Verteidigung des Marktanteils der PTT-Betriebe am Zahlungsverkehr im Lichte des Grundsatzes der betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung (Art. 2 des PTT-Organisationsgesetzes vom 6. Oktober 1960 [PTT-OG], SR 781.0) gerechtfertigt. Unter diesen Umständen ist die Wiedereinführung der Verzinsung auch verfassungsmässig. 2. Würde mit der Einführung eines Sollzinses für Postcheckkonto-Überzüge Verfassungsrecht verletzt?

E. 2

Giroverkehr fällt nicht unter das in Art. 1 PVG umschriebene Postregal. Das rührt wohl nicht zuletzt daher, dass die Banken schon vor der Einführung des Postchecks-, Giro- und Checkgeschäfte besorgt haben. Der bargeldlose Zahlungsverkehr gehört aber, obwohl er häufig der Abwicklung von Bankgeschäften dient, nicht zum (ur)eigentlichen Bankgeschäft. Dieses besteht in der gewerbsmässigen Aufnahme von Fremdgeldern und Gewährung von Krediten (vgl. Bodmer Daniel/Kleiner Beat/Lutz Benno, Kommentar zum Bankengesetz, Zürich 1986, Art. 1 N. 7). Art. 36 BV erlaubt es dem Bund nicht, die PTT-Betriebe für das typische Bankgeschäft einzusetzen. Die Grenzziehung zwischen den Leistungen, welche die PTT-Betriebe zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs erbringen sollen und jenen, die sie dem Bankensektor zu überlassen haben, obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber. Dabei hat er ausser Art. 36 BV auch den verfassungsrechtlichen Grundsatz für eine im Prinzip privatwirtschaftliche Leistungserstellung (vgl. dazu etwa Krähenmann Beat, Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, Basel/Frankfurt a. M. 1987, S. 161 f.) zu berücksichtigen.

E. 2.1

Ersatz der geltenden Taxe durch einen Zins Nach dem bisherigen Art. 124a PVV (AS 1988 373) können die PTT-Betriebe dem Postcheckkonto eine Taxe belasten, wenn die Bezüge das verfügbare Guthaben übersteigen. Die Taxe ist in den Ausführungsbestimmungen zu PVV (1989 1012) auf 10 Rappen je Fr. 500.- pro Tag, mindestens jedoch Fr. 2.- festgesetzt. Neu soll anstelle der Taxe ein Zins erhoben werden (Art. 124a PVV, AS 1989 764).

Abgabenrechtlich handelt es sich sowohl bei der Taxe als auch beim Sollzins um eine Gebühr. Die formellgesetzliche Grundlage für eine solche Gebühr liefert Art. 10 Abs. 1 PVG unter der Voraussetzung, dass die Einräumung von Konto-Überzugsmöglichkeiten eine zulässige Leistung der PTT-Betriebe darstellt (dazu Ziff. 2.2). Ein Unterschied zwischen Taxe und Zins besteht in der Berechnungsweise; der vorgesehene Zinssatz von 6,5 % ist aber mit der bisherigen Belastung ungefähr vergleichbar.

E. 2.2

Postcheckkonto-Überzüge Zu prüfen ist noch, inwieweit die PTT-Betriebe den Kontoinhabern überhaupt Überzüge gestatten dürfen. Nach Art. 121 Abs. 1 PVV können der Kontoinhaber und Zeichnungsberechtigte jederzeit über das Guthaben verfügen. Art. 126 Abs. 2 Bst. a PVV erlaubt den PTT-Betrieben die Aufhebung eines Kontos, wenn dessen Inhaber Postchecks in Verkehr setzt, die das Guthaben übersteigen, oder wenn mit seiner Postomatkarte über das verfügbare Guthaben hinaus Geld bezogen wird. Diese Bestimmungen würden zusammen mit der neuen Vorschrift über den Sollzins den Schluss nahe legen, dass Kontoüberzüge grundsätzlich unzulässig sind und in Fällen, wo sie nicht verhindert werden können (z. B. garantierte Checks, Postomat) die Zinspflicht zur Folge haben. Der Entwurf für die Revision der PVV scheint jedoch von einer weiteren Interpretation der fraglichen Bestimmungen auszugehen. Danach dürften die PTT-Betriebe einen Überzug auch dann zulassen, wenn sie diesen durch Verweigerung der Ausführung eines Auftrags verhindern könnten. Für derartige - sozusagen einverständliche - Überzüge besteht offenbar im modernen Zahlungsverkehr ein verbreitetes Bedürfnis. Andererseits ruft diese Überzugsmöglichkeit nach einer Abgrenzung gegen das Kreditgeschäft. Die Umschreibung der Aufgaben des Postcheckdienstes in Art. 9 Abs. 1 Bst. f PVG gibt keine gesetzliche Grundlage für ein Tätigwerden der Post im Kreditsektor ab. Da das Kreditgeschäft zum typischen Bankgeschäft gehört, darf es von der Post auch aus verfassungsrechtlicher Sicht (Ziff. 1.1) nicht betrieben werden. Nach der bisherigen Praxis waren Überzüge bis zu Fr. 1000.- während höchstens 28 Tagen möglich. Diese Praxis ist rechtmässig, denn angesichts ihrer engen Grenzen erhält das Postcheckkonto nicht den Charakter eines Kreditkontos. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre es indessen wünschbar, wenn die Schranken, innerhalb derer die PTT-Betriebe Kontoüberzüge zulassen dürfen, in einem Rechtssatz festgelegt würden[4]. 3. Geben die vorgeschlagenen Änderungen in anderer Weise zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlass?

E. 3

Daraus folgt, dass die Wiedereinführung der Verzinsung gesetzmässig ist.

E. 3.1

Beschränkung der Verzinsung auf Privatkonti Ein Zins soll laut Vorschlag nur auf Privatkonti vergütet werden. Als solche werden im wesentlichen die Rechnungen von natürlichen Personen sowie von Vereinen und Stiftungen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, geführt, sofern es die Inhaber verlangen (Art. 134a Abs. 1 und 2 PVV, AS 1989 764). Man kann sich fragen, ob es mit der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) vereinbar ist, dass die eintragungspflichtigen Einzelfirmen und die Handelsgesellschaften vom verzinslichen Konto ausgeschlossen bleiben.

E. 3.2

Regionalpolitische Auswirkungen In der Öffentlichkeit ist gegen die geplante Wiedereinführung eines Zinses auf Postcheckkonti Kritik aus regionalpolitischer Sicht

geäussert worden. Das Vorhaben schwäche die dezentralisierte Bankenstruktur und treffe damit die Randgebiete. Nach Art. 22quater Abs. 3 BV berücksichtigt der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Zu den Anliegen der Raumplanung gehört die Förderung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den einzelnen Landesteilen sowie einer angemessenen Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft (Art. 1 Abs. 2 Bst. c des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG], SR 700). Zudem kann aus Art. 31bis Abs. 3 Bst. c BV und insbesondere der gestützt darauf erlassenen Gesetzgebung (BG vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete [SR 901.1] usw.) eine Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme auf wirtschaftlich bedrohte Landesteile abgeleitet werden. Die Schaffung eines verzinslichen Postcheckkontos läuft nach Ansicht des Bundesamtes für Justiz diesen Zielen nicht zuwider. Die gesetzliche Begrenzung des Zinssatzes (Art. 33 Abs. 3 PVG) gibt Gewähr dafür, dass grundsätzlich keine Spargelder von den Banken zur Post abfliessen. Hinsichtlich des Zahlungsverkehrs - der im übrigen von der Post zu einem guten Teil über die lokalen Postbüros abgewickelt wird - streben

E. 4

Der Ersatz der Taxe durch einen Sollzins stellt somit eher eine Äusserlichkeit dar und weckt verfassungsrechtlich keine Bedenken.

E. 5

Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 110 Ia 13). Ob ein vernünftiger Grund für eine Unterscheidung besteht, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt damit im Rahmen des angeführten Grundsatzes ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 110 Ia 14). Was die Verzinsung der Postcheckkonti angeht, stehen sich seit eh und je zwei Interessenstandpunkte gegenüber: einerseits die Kontoinhaber, die einen regen Verkehr besitzen und wünschen, dass keine oder doch nur ganz niedrige Taxen bezogen werden, und dafür zum Verzicht auf Zinsen bereit sind; andererseits jene, die weniger auf die Taxen als darauf sehen, dass ihnen das Guthaben verzinst wird (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 10. Dezember 1948, BBl 1948 III 1170). Bis zur Revision des PVG im Jahre 1949 wurden als Kompromiss sowohl bescheidene Zinsen vergütet als auch niedrige Taxen erhoben. Die heutige Regelung, die keine Verzinsung mehr kennt, berücksichtigt dagegen eher die Interessen der Grosskunden. Die geplante Wiedereinführung eines Zinses soll nun möglichst jenen Kontoinhabern zugute kommen, die einen kleinen Verkehr aufweisen und deshalb von den günstigen Taxen wenig profitieren. Zur Bestimmung der verzinslichen Konti wird aus Praktikabilitätsgründen nicht auf die Zahl der Bewegungen auf einem Konto, sondern auf den typischen Kreis der Inhaber von Konti mit wenig Geschäften abgestellt. Dieser Weg erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht gangbar.

E. 6

die PTT-Betriebe mehr eine Verteidigung als eine Erweiterung ihres Marktanteils an. Wenn sie in diesem Bereich in letzter Zeit Kunden verloren haben, so dürften davon jedenfalls nicht nur, ja nicht einmal vorwiegend die Regionalbanken, sondern alle Bankengruppen profitiert haben. Gesamthaft betrachtet ist daher nicht anzunehmen, dass die Verzinsung der

Postcheckkonti (Privatkonti) zu namhaften und einseitig die Regionalbanken treffenden Kapital- und Auftragsumlagerungen zugunsten der PTT-Betriebe führen wird. 4. Zusammenfassung Die Schaffung eines verzinslichen Postcheckkontos in der vorgeschlagenen Form ist gesetz- und verfassungsmässig. Das gleiche gilt für die Einführung des Sollzinses für Kontoüberzüge. Überzüge dürfen den Kontoinhabern jedoch nur innerhalb enger zeitlicher und betragsmässiger Grenzen, die nicht über den im Zahlungsverkehr üblichen liegen sollen, zugestanden werden. Zu begrüssen ist eine Verankerung der Grenzen für Kontoüberzüge in einem Rechtssatz. [4] Dies ist in Art. 124a Abs. 3 PVV (AS 1989 764) geschehen.

E. 7

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 53.29 - Bundesamt für Justiz, 13. Juli 1988; korrigierte Fassung gemäss VPB 53.43bis In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1989 Année Anno Band 53 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 000 968 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.