

Info plus

Nr. 30
Mai 2006

Inhalt

**Die Gewinne
der Schweizerischen
Nationalbank und
die KOSA-Initiative**
2

**Auf dem Weg
zur langfristigen
finanziellen
Sicherung der AHV**
4

**Der Auftrag
der Schweizerischen
Nationalbank**
5

Schädlich für den Franken und unsere Wohlfahrt

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Das Vertrauen in den Franken und in das Schweizer Finanzsystem ist einer der Garantien für den Wohlstand in unserem Land. Dank der Schweizerischen Nationalbank verfügen wir über einen starken, stabilen Franken. Er ermöglicht es der Wirtschaft, ihr Produktionspotenzial voll auszuschöpfen.

Die Schweizerische Nationalbank ist eine starke Notenbank. Sie ist unter anderem deshalb stark, weil sie unabhängig ist, weil sie politischen Einflüssen entzogen ist. Doch diese Unabhängigkeit ist bedroht durch die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV», die so genannte KOSA-Initiative, über welche Volk und Stände im laufenden Jahr zu befinden haben.

Der Bundesrat und das Parlament lehnen die KOSA-Initiative ab, weil sie die Nationalbank unter politischen Druck bringen würde. Die Aufnahme eines Finanzierungszieles für die AHV in den Verfassungsartikel über die Notenbank könnte nämlich die Glaubwürdigkeit der Nationalbank untergraben. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Nationalbank bei Finanzierungsproblemen der AHV regelmässig unter Druck geriete und ihre Gewinnausschüttungen dann allenfalls erhöhen sollte. Dies steht im Widerspruch zu ihrer verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit.

Eine Annahme der Initiative würde also die Führung der Geld- und Währungspolitik beeinträchtigen, was letztlich mit negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort und Finanzplatz Schweiz verbunden wäre. Die Initiative wäre zudem mit Einnahmeneinbussen für Bund und Kantone verbunden, die sich kaum kompensieren liessen. Für den Bundeshaushalt hätte die Annahme der Initiative in den kommenden Jahren Mindereinnahmen von jährlich mehr als 800 Millionen zur Folge.

Der Gewinn für die AHV wäre zudem zeitlich begrenzt. Denn die derzeitige Gewinnausschüttung der Nationalbank von 2,5 Milliarden jährlich liegt über ihrem längerfristigen Ertragspotenzial. Nur ein Teil von diesen 2,5 Milliarden wird aus laufenden Erträgen finanziert. Der andere Teil besteht aus dem Abbau der so genannten Ausschüttungsreserve. Trotz der derzeitigen Höherbewertung des Goldes dürfte diese Reserve in absehbarer Zeit abgebaut sein; die Gewinnausschüttung könnte zu diesem Zeitpunkt den Erwartungen nicht mehr entsprechen. Womit der Druck auf die Nationalbank, höhere Gewinne auszuschütten, nochmals erhöht würde.

Ich empfehle Ihnen darum, am 24. September 2006 dieses Jahres nein zur Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» zu stimmen.



Bundesrat Hans-Rudolf Merz
Vorsteher Eidgenössisches Finanzdepartement EFD



Die Gewinne der Schweizerischen Nationalbank und die KOSA-Initiative

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat gemäss Verfassung als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik zu führen, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Der Grossteil ihrer Gewinne wird gemäss Nationalbankgesetz an den Bund

und die Kantone ausgeschüttet. Die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (KOSA-Initiative) will nun die geltende Gewinnverteilung zu Gunsten der AHV ändern.

Durch die Anpassung des Geld- und Währungsartikels (Artikel 99 BV) im Rahmen der Reform der Bundesverfassung sowie mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel auf den 1. Mai 2000 ist die formelle Goldbindung des Schweizer Frankens beseitigt worden. Die SNB überprüfte in diesem Zusammenhang ihre Goldbestände und kam zum Schluss, dass sie Mittel im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold für die Führung ihres geld- und währungspolitischen Auftrages nicht mehr benötigte. In der Folge sind das Vermögen und die Gewinne der SNB ins Zentrum des Interesses gerückt.

Zur Verwendung der 1300 Tonnen Gold im Gegenwert von rund 21 Milliarden Franken sind in den letzten Jahren verschiedene Vorschläge gemacht worden, keiner hat jedoch eine Mehrheit finden können. Am 22. September 2002 verwarfen Volk und Stände eine Initiative und einen Gegenvorschlag zur Goldverwendung, weitere Projekte scheiterten bereits im Parlament. Im Februar 2005 beschloss darum der Bundesrat, das Goldvermögen gemäss dem geltenden Verteilschlüssel für die SNB-Gewinne zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone auszuschütten.

Zuvor, am 9. Oktober 2002, reichte das Komitee für eine sichere AHV (KOSA) seine Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» ein. Dieses Volksbegehren beschäftigt sich nicht mit den 1300 Tonnen Gold, respektive mit dessen bereits verteiltem Gegenwert, sondern mit den künftigen und jährlich anfallenden Gewinnen der SNB.

Konkret schlägt die Initiative eine Änderung des geltenden Verteilschlüssels in Artikel 99 Absatz 4 der Bundesverfassung und Art. 31 des Nationalbankgesetzes vor. Heute werden 2/3 an die Kantone und 1/3 an den Bund ausgeschüttet. Gemäss Initiative soll künftig 1 Milliarde des Nationalbankgewinnes an die Kantone überwiesen werden. Ein allfälliger Rest des Gewinnes soll an den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds) ausgeschüttet werden.

Die Initianten gehen in ihren Berechnungen davon aus, dass die SNB dauerhaft einen jährlichen Reingewinn von gut 3 Milliarden Franken ausschütten kann. Davon würden bei Annahme der Initiative 2 Milliarden Franken an den AHV-Fonds überwiesen.

Bundesverfassung Art. 99

Geld- und Währungspolitik

¹ Das Geld- und Währungswesen ist Sache des Bundes; diesem allein steht das Recht zur Ausgabe von Münzen und Banknoten zu.

² Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie wird unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet.

³ Die Schweizerische Nationalbank bildet aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven; ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.

⁴ Der Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone.

Der Bundesrat rechnet mit anderen Zahlen: Gemäss Vereinbarung zwischen Eidg. Finanzdepartement EFD und SNB schüttet die SNB gegenwärtig einen jährlichen Betrag von 2,5 Milliarden Franken an Bund und Kantone aus. Dieser Betrag schliesst den Abbau von Ausschüttungsreserven mit ein. Nach Abbau dieser Ausschüttungsreserve verbleibt ein ertragsrelevantes Vermögen der SNB von rund 85 Milliarden Franken. Unter Annahme einer Rendite von 2–3 % ergibt sich ein Bruttogewinn von maximal 2,5 Milliarden Franken. Werden die gesetzlich vorgeschriebene Äufnung der Rückstellungen von rund 1 Milliarde Franken und der Aufwand der SNB abgezogen, so verbleibt ein ausschüttbarer Gewinn von maximal etwas über 1 Milliarde Franken. Ein Beitrag an die AHV ist somit höchst ungewiss.

Bei Annahme der Initiative würde deshalb ein politischer Druck auf die SNB entstehen, möglichst hohe Gewinne zu erzielen. Sie könnte beispielsweise dazu angehalten werden, ihre Aktiven risikoreicher anzulegen. Sie achtet heute strikt darauf, dass die Sicherheit ihrer Anlagen an erster Stelle steht. Am zweitwichtigsten ist für sie die Liquidität der Anlagen, erst dann kommt der Ertrag. Da absehbar ist, dass Beiträge an die AHV aus dem SNB-Gewinn über kurz oder lang ausbleiben dürften, könnte die SNB auch unter Druck gesetzt werden, weniger Währungsreserven zu bilden. Währungsreserven erfüllen jedoch wichtige Funktionen für unsere Währung und unser Land. Die Erhöhung des politischen Drucks auf die SNB zur Gewinnsteigerung würde die Führung der Geldpolitik erschweren, einen Anstieg der Inflation sowie einen Rückgang der Währungsreserven bewirken. Damit steigt die Gefahr eines Vertrauensverlusts in den Franken, in die Schweizer Wirtschaft und in den Finanzplatz Schweiz. Der über Jahrzehnte erlangte stabilitätsorientierte Ruf der Nationalbank wäre gefährdet, ihre Unabhängigkeit in Frage gestellt.

Der Bundesrat anerkennt zwar, dass die KOSA-Initiative mit der Änderung des Gewinnverteilungsschlüssels einen Beitrag an die Sicherstellung der Finanzierung der AHV leisten möchte. Die AHV ist ein gewichtiges Sozialwerk, zu dessen Leistungen und deren Finanzierung Sorge getragen werden muss. Dementsprechend breit ist bereits heute die Finanzierung abgestützt. Auf Grund der demografischen Entwicklung ist der Bundesrat aber der Überzeugung, dass die finanziellen Probleme der AHV nicht mit der Änderung des Verteilschlüssels für die Nationalbankgewinne gelöst werden können. Eine allfällige Annahme der Initiative würde lediglich eine Umverteilung

von bereits vergebenen Mitteln auslösen. Bei Bund und Kantonen würde dies spürbare Löcher in die Budgets reissen. Der Bundesrat will sowohl mit der 5. IV-Revision als auch mit der 11. AHV-Revision Massnahmen zur langfristigen finanziellen Sicherung des AHV-Fonds ergreifen. Eine Erhöhung bestehender Abgaben zur langfristigen Konsolidierung der AHV ist erst für einen späteren Zeitpunkt geplant.

Der Nationalrat lehnt die KOSA-Initiative mit 124 zu 62 Stimmen ohne Enthaltungen und der Ständerat mit 36 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab. In der Wintersession 2005 haben sich beide Räte für einen indirekten Gegenvorschlag ausgesprochen. So soll der dem Bund zufallende Anteil am Erlös aus den 1300 Tonnen Gold dem Ausgleichsfonds der AHV gutgeschrieben werden, sofern die Initiative von Volk oder Ständen verworfen wird. Damit kann die Finanzlage des AHV-Fonds im Hinblick auf die notwendigen Reformen gestärkt werden, ohne dass die schädlichen Auswirkungen der KOSA-Initiative in Kauf genommen werden müssen.

Nationalbankgesetz Art. 31

Gewinnverteilung

¹ Vom Bilanzgewinn wird eine Dividende von höchstens 6 Prozent des Aktienkapitals ausgerichtet.

² Der Betrag des Bilanzgewinns, der die Dividendenausschüttung übersteigt, fällt zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Das Departement und die Nationalbank vereinbaren für einen bestimmten Zeitraum die Höhe der jährlichen Gewinnausschüttungen an Bund und Kantone mit dem Ziel, diese mittelfristig zu verstetigen. Die Kantone werden vorgängig informiert.

³ Der den Kantonen zufallende Anteil wird zu 5/8 unter Berücksichtigung ihrer Wohnbevölkerung und zu 3/8 unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft verteilt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten nach Anhörung der Kantone.

Auf dem Weg zur langfristigen finanziellen Sicherung der AHV

Mitte Dezember 2005 hat der Bundesrat die beiden Botschaften zur 11. AHV-Revision zuhanden des Parlaments verabschiedet. Sie zielen darauf ab, kurzfristig das finanzielle

Gleichgewicht der Versicherung zu wahren. Im Zentrum der nachfolgenden 12. AHV-Revision wird die langfristige finanzielle Sicherung der AHV stehen.

Die AHV ist breit finanziert

Die AHV gilt gemeinhin als das wichtigste Sozialwerk, zu dessen Leistungen und Finanzierung Sorge getragen werden muss. Dementsprechend breit ist heute die Finanzierung abgestützt. Der AHV-Fonds kann auf folgende bestehende Finanzquellen zurückgreifen:

- Beiträge des Arbeitnehmers
- Beiträge des Arbeitgebers
- Bundesbeiträge (aus allgemeinen Haushaltsmitteln, Tabak- und Alkoholsteuern)
- 1 Prozentpunkt der Mehrwertsteuer
- Kantonsbeiträge
- Abgabe aus dem Spielbankenbetrieb
- Kapitalerträge auf dem Vermögen

AHV-Fonds mit Unterdeckung

Seit der Ablehnung der früheren Vorlage zur 11. AHV-Revision in der Volksabstimmung vom Mai 2004 haben sich Umstände und Beweggründe für eine Revision nicht grundlegend verändert. Die damaligen Projektionen bestätigen sich auch heute: Die Dotierung des AHV-Fonds wird (ohne Berücksichtigung der Schulden der IV, die er deckt) wegen der Zunahme der Rentnerinnen und Rentner schon im Jahre 2011 auf unter 70 %

der gesetzlich vorgeschriebenen Jahresausgabe sinken und dann weiter abnehmen.

Noch drastischer stellt sich die Situation unter Einbezug der IV-Schulden dar: Faktisch wird der AHV-Fonds bis Ende 2010 nur noch über liquide Mittel in der Höhe von rund 15 bis 20 % einer Jahresausgabe verfügen (5. IV-Revision eingeschlossen; ohne zusätzliche Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und ohne Nationalbankgold).

Der Bundesrat will eine solide Grundlage für die AHV

Das Weiterbestehen der AHV ist unbestritten. Eine Finanzierung über unstete Nationalbankgewinne wäre jedoch weder nachhaltig noch zuverlässig und würde der Bedeutung der AHV in keiner Weise gerecht. Die Sicherung des Generationenvertrages bzw. die Finanzierung der AHV ist weiterhin auf eine dauerhafte und solide Grundlage zu stellen. Diese Verantwortung darf nicht auf die Nationalbank abgeschoben werden. Mit dem Gegenentwurf werden dem AHV-Fonds bei Ablehnung der KOSA-Initiative einmalig 7 Mrd. Franken zufließen. Dies verhilft dem Fonds zu mehr Substanz im Hinblick auf grundlegende Reformen, ohne falsche Erwartungen zu schüren. Mit der 11. AHV-Revision will der Bundesrat einen ersten, kurzfristigen Schritt zur Sicherung der AHV machen. Die Einführung neuer Finanzierungsquellen zur langfristigen Konsolidierung der AHV-Finzen oder andere grundlegende materielle Änderungen sollen zu einem späteren Zeitpunkt (voraussichtlich 2008) im Rahmen der 12. AHV-Revision bzw. einer anderen Gesetzesrevision vorgelegt werden. Nach heutigen Berechnungen dürfte ab 2009 die vom Parlament vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt zu Gunsten der AHV erforderlich werden. Eine Annahme der Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (KOSA-Initiative) könnte wegen ihrer nicht nachhaltigen Wirkung (vgl. Seite 2/3) diese Erhöhung der Mehrwertsteuer höchstens um einige wenige Jahre hinauschieben.

Was ist der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds)?

Der Ausgleichsfonds der AHV/IV wurde geschaffen, um Schwankungen bei den Erträgen auszugleichen. Die Einnahmen und Ausgaben von AHV, IV und Erwerbsersatzordnung (EO) laufen alle über den AHV-Ausgleichsfonds. Jahresüberschüsse vergrössern sein Vermögen, aus dem er wiederum Verluste deckt. Der Fonds dient also als Ausgleichs- und Sicherheitsreserve. Der Fonds führt drei separate Erfolgsrechnungen, aber eine gemeinsame Bilanz für AHV, IV und EO.

Das Gesetz schreibt vor, dass der Fonds eine Jahresausgabe der AHV decken kann.

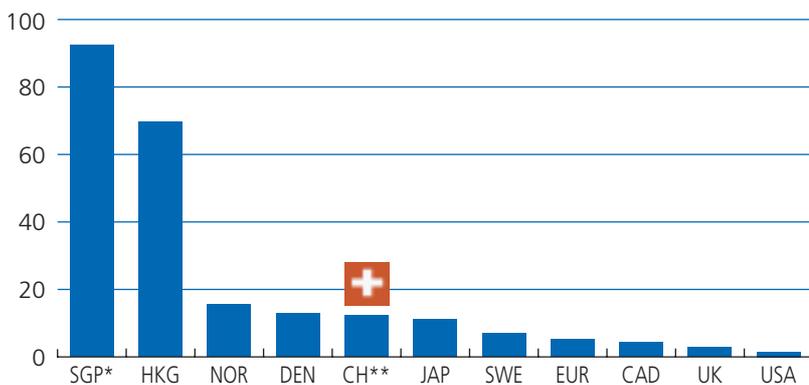
Der Auftrag der Schweizerischen Nationalbank

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) ist durch ein spezielles Bundesgesetz als Aktiengesellschaft geschaffen worden und hat ihren Betrieb im Jahre 1907 aufgenommen. Ihre Aufgaben sind in Art. 99 der Bundes-

verfassung festgeschrieben (siehe Seite 2). Dort ist auch geregelt, dass ihr Reingewinn zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone geht.

Währungsreserven gemessen am BIP

(Durchschnitt 2000–2004)



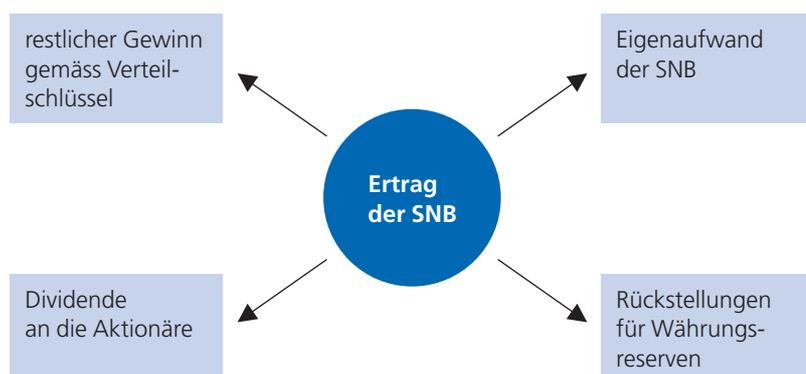
*) ohne Gold; **) ohne Ausschüttungsreserve
 Kanada (CAD), Dänemark (DEN), Eurozone (EUR), Hong Kong (HKG), Japan (JAP), Norwegen (NOR), Singapur (SGP), Schweden (SWE), Schweiz (CH), Vereinigtes Königreich (UK), USA (USA)

Bei ihrer Gründung hat der Bund der SNB das Monopol zur Ausgabe der schweizerischen Banknoten übertragen. Die Kantone hatten auf ihr bisheriges Notenmonopol zu verzichten und erhielten als Entgelt die Mehrheit des Aktienkapitals der SNB. Zudem wurde festgelegt, dass der Reingewinn der SNB, der nach Ausschüttung einer Dividende von höchstens 6 % des Aktienkapitals verbleibt, zu 2/3 an die Kantone und zu 1/3 an den Bund geht. Der Zweidrittelanteil der Kantone wurde 1999 in der Volksabstimmung über die neue Bundesverfassung bestätigt.

Auftrag der SNB

Die SNB versorgt die Wirtschaft mit Geld. Sie zielt dabei darauf ab, die Preisstabilität unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung mittelfristig aufrechtzuerhalten. Damit soll der Wirtschaft ermöglicht werden, ihr Produktionspotenzial auszuschöpfen. Zu diesem Zweck steuert die SNB das Zinsniveau auf dem Franken-Geldmarkt. Ein zu tiefes Zinsniveau führt zu einer übermässigen Geldversorgung der Wirtschaft und zieht eine zu hohe Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nach sich. Mit der Zeit treten Produktionsengpässe auf, und es steigen nur noch die Preise (Inflation). Umgekehrt hat ein zu hohes Zinsniveau eine Verknappung der Geldversorgung und damit eine zu geringe Nachfrage zur Folge. Die Preise der Güter und Dienstleistungen geraten unter Druck, die Entwicklung der Wirtschaft wird gehemmt (Deflation). Es entsteht Arbeitslosigkeit.

Verteilung des Ertrages der SNB



Die Währungsreserven

Im Falle einer Frankenschwäche oder einer Währungskrise am Devisenmarkt muss die SNB intervenieren können, um den Franken zu stützen. In einer aussenwirtschaftlichen Notsituation muss sie zudem in der Lage sein, lebensnotwendige Importe zu finanzieren. In beiden Fällen ist sie auf ihre so genannten Währungsreserven angewiesen, worunter jene Vermögenswerte zu verstehen sind, die für internationale Zahlungen verwendet werden können (Gold, Devisen).

Die Bundesverfassung verpflichtet die SNB, aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven zu bilden. Im Nationalbankgesetz wird dazu konkretisiert, dass sie sich dabei an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft orientieren muss. Mit Blick auf die Gewinnausschüttungen ist festzustellen, dass die jährliche Dotierung der Rückstellungen im Ausmass des Wirtschaftswachstums das Potenzial dieser Ausschüttungen begrenzt. Nur jene Erträge, die über die Dotierung der Rückstellungen hinausgehen, können nach geltendem Recht als ausschüttbare Gewinne betrachtet werden.

Gewinne als Nebenprodukt

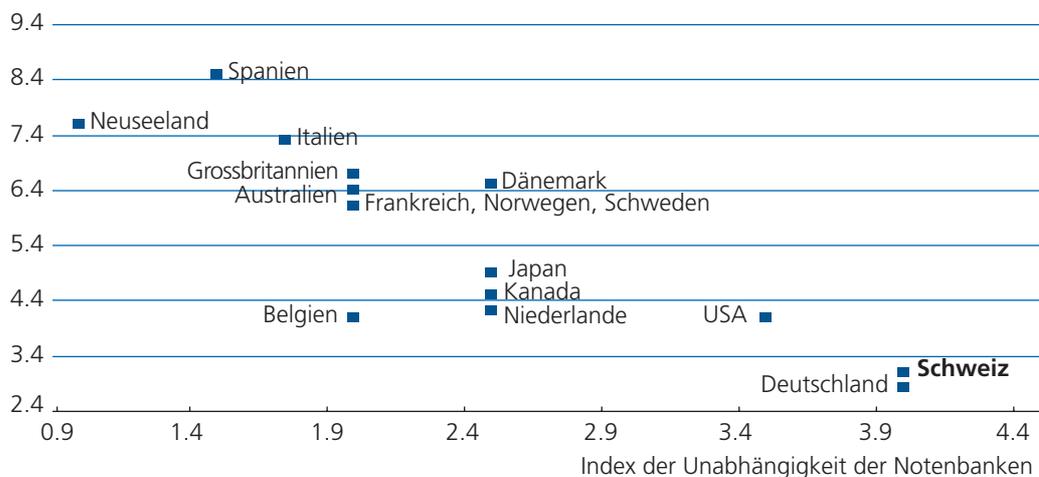
Das Erzielen von Gewinnen ist keine vorrangige Aufgabe der SNB. Vielmehr sind diese Gewinne ein Nebenprodukt der Geld- und Währungspolitik. Sie entstehen dadurch, dass die SNB auf ihren Aktiven Erträge (Zinsen und Kursgewinne auf Gold, Devisen und Wertpapieren) erzielt. Dagegen muss sie die meisten ihrer Passiven, insbesondere den Notenumlauf und die Girokonten, nicht verzinsen.

Die SNB konnte erst seit den 70er-Jahren namhaftere Erträge erzielen. Seit dem Geschäftsjahr 1991 kann sie einen zusätzlichen Gewinn an Bund und Kantone ausschütten.

Unabhängigkeit der Zentralbanken und Inflation

Die 70er-Jahre waren geprägt durch hohe Inflationsraten, die 80er durch deren Bekämpfung. Vielfach wiesen Länder mit einer von politischem Einfluss auf die geldpolitischen Entscheidungen unabhängigen Zentralbank eine geringere durchschnittliche Inflationsrate auf. Als Folge erhielten in den 90er-Jahren die meisten Zentralbanken den Status einer politisch unabhängigen Zentralbank.

Durchschnittl. Inflationsrate 1955–1988 in %



Diese Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Zentralbank und der durchschnittlichen Inflationsrate der Jahre 1955 bis 1988 in verschiedenen Ländern: Länder mit relativ unabhängigen Zentralbanken weisen eine deutlich tiefere Inflationsrate auf.

(Quelle: Carl E. Welsh, Monetary Theory and Policy, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1998)

Impressum

«Infoplus» erscheint
2–6 Mal pro Jahr in Deutsch,
Französisch und Italienisch.

Herausgeber

Eidgenössisches
Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3, 3003 Bern
Tel. 031 322 60 65
doc@gs-efd.admin.ch
www.efd.admin.ch

Redaktion

Kommunikation EFD.
Mit Beiträgen von Mitarbeitenden des EFD.

Layout auf der Basis
des Erscheinungsbildes
«CD Bund im EFD»:
Scarton + Stingelin SGD,
Liebefeld

Druck

Rub Graf-Lehmann AG, Bern

© Kommunikation EFD
05.2006, 16 000 d