

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Bundesrätlicher Vorschlag zur Verwendung der Gewinne des Goldverkaufs & Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ (BRG 03.049)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Hirter, Hans 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesrätlicher Vorschlag zur Verwendung der Gewinne des Goldverkaufs & Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ (BRG 03.049), 2003 – 2006*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 28.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Geld, Währung und Kredit	1
Geldpolitik	1
Nationalbank	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
SNB	Schweizerische Nationalbank
IV	Invalidenversicherung
MWST	Mehrwertsteuer
BV	Bundesverfassung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
NBG	Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank
Kosa	Komitee für eine sichere AHV

DFF	Département fédéral des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
BNS	Banque nationale suisse
AI	Assurance-invalidité
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Cst	Constitution fédérale
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
LBN	Loi fédérale sur la Banque nationale suisse
Cosa	Comité pour la sécurité AVS

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Geld, Währung und Kredit

Geldpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.08.2003
HANS HIRTER

Im August legte der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft vor. Er beantragte, auf Verfassungsstufe festzulegen, dass die rund CHF 20 Mrd. betragenden **Erlöse aus dem Goldverkauf in einen Fonds zu legen sind**. Die Erträge aus der Bewirtschaftung dieses Fonds sollen, ohne Vorgaben über die Verwendung, zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund fallen.

Zusammen mit diesen Vorschlägen für die Verwendung der Gelder aus dem Goldverkauf empfahl der Bundesrat die **Ablehnung der Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»**. Er konzentrierte sich bei seiner Ablehnung auf zwei Argumente: Die normalen Nationalbankgewinne zur verfassungsmässigen Finanzierungsquelle für die Altersversicherung zu erklären, würde die Unabhängigkeit der Nationalbank (SNB) in ihren geld- und währungspolitischen Entscheiden in Frage stellen, und die zu erwartenden Beträge wären ohnehin viel zu gering für eine gesunde längerfristige Absicherung der AHV. Die SP und die SVP protestierten umgehend gegen die Anträge der Regierung und forderten die Ausschüttung eines grossen Anteils der Goldfondserträge und der normalen Nationalbankgewinne an die AHV.¹

MOTION
DATUM: 29.09.2003
HANS HIRTER

In einem Grundsatzentscheid beschloss der Bundesrat zu Jahresbeginn, dass die **Erträge aus dem überschüssigen Gold der Nationalbank (SNB)** nach dem selben Schlüssel verteilt werden sollen wie die normalen Jahresgewinne der Nationalbank: also zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Dabei sprach er sich gegen eine Zweckbindung des Bundesanteils, also etwa zugunsten der AHV oder der Bildung und Forschung aus. Er blieb überdies bei seiner Ansicht, dass für diese Regelung eine Verfassungsbestimmung nötig sei. Der Ständerat befasste sich mit der Frage anlässlich der Behandlung der im Vorjahr eingereichten Motion Merz (fdp, AR) für die Verwendung der Erträge aus dem Verkaufserlös für den Schuldenabbau. Mit 18 zu 9 Stimmen stimmte er dieser Motion zu. Später gab er auch noch vier Standesinitiativen Folge, welche den Anspruch der Kantone auf einen Anteil von zwei Dritteln unterstrichen. Im Juni vereinbarten das Finanzdepartement (EFD) und die Nationalbank, dass ab Frühling 2004 die Erträge aus den in einem Fonds aufbewahrten Erlösen vorläufig, d.h. bis zum Vorliegen einer Verfassungsgrundlage, nach der Zweidrittel-Regelung auf den Bund und die Kantone verteilt werden sollen.²

Nationalbank

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.06.2004
HANS HIRTER

Als Erstrat befasste sich der Nationalrat mit dem Vorschlag des Bundesrates zur **Verwendung des Verkaufserlöses aus dem überschüssigen Gold der Nationalbank (SNB)**. Seine vorberatende Kommission (WAK-NR) schlug dabei eine grundlegende Änderungen am Konzept vor: Der Bund sollte nicht nur einen, sondern zwei Drittel des Ertrags des rund CHF 20 Mrd. betragenden Fonds erhalten. Zudem sollten diese Gelder nicht der allgemeinen Bundeskasse, sondern der AHV zukommen. Diese Neuaufteilung von zwei Dritteln für die AHV und einem Drittel für die Kantone würde auch bei der Auflösung des Fonds nach 30 Jahren (sofern dann kein anderer Verwendungszweck bestimmt wird) zum Zuge kommen. Die Fraktionen der SP und der SVP unterstützten grundsätzlich diesen Vorschlag der Kommissionsmehrheit. Beide vertraten aber auch noch eigene, abweichende Präferenzen. So sprach sich die SVP dafür aus, die Kantone leer ausgehen zu lassen und den ganzen Ertrag der AHV zu überlassen. Die SP wollte während einer ersten Periode von 15 Jahren die zwei Drittel des Bundes je hälftig für die AHV und für Bildungsprojekte verwenden, um dann in der zweiten Periode die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung zu praktizieren (ein Drittel für den Bund, zwei Drittel für die Kantone ohne Zweckbindung). Die FDP und die CVP stellten sich hinter den Bundesrat. Dabei sprach sich die FDP zusätzlich für die von Favre (fdp, VD) beantragte Bestimmung aus, dass sowohl der Bund als auch die Kantone die Gelder für den Schuldenabbau verwenden müssen. Nach einer Abstimmungskaskade über die verschiedenen Minderheitsanträge setzte sich schliesslich der von der SVP und SP getragene Vorschlag der Kommission (zwei Drittel für die AHV, ein Drittel für die

Kantone) durch. In der Gesamtabstimmung optierten 109 Abgeordnete für und 77 gegen diesen Verteilschlüssel. Dabei waren die FDP und die CVP geschlossen dagegen, die SVP und die SP mit nur je zwei Gegenstimmen dafür und die Grünen hälftig gespalten.³

STANDESINITIATIVE
DATUM: 08.06.2004
HANS HIRTER

Im Anschluss an seine erste Debatte über das Nationalbankgold lehnte es der Nationalrat ab, einer der fünf Standesinitiativen, welche den **Anspruch der Kantone auf einen Anteil von zwei Dritteln** unterstrichen, Folge zu geben. Der Nationalrat lehnte zudem fünf in diesem Zusammenhang eingereichte parlamentarische Initiativen und die Motion Merz (fdp, AR) ab. Der Ständerat hatte den Standesinitiativen im Vorjahr Folge gegeben. Die parlamentarischen Initiativen stammten von Dupraz (fdp, GE; Pa.lv. 02.447), Grobet (alliance de gauche, GE; Pa.lv. 02.446), Fasel (csp, FR; Pa.lv. 02.445), sowie den Fraktionen der SP (Pa.lv. 03.400) und der SVP (Pa.lv. 02.449).⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.12.2004
HANS HIRTER

Nach dem Entscheid über die Verwendung der überschüssigen Währungsreserven der Nationalbank (SNB) nahm das **Parlament auch zur Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (sogenannte Kosa-Initiative) Stellung**. Diese im Vorjahr eingereichte Initiative befasst sich mit der Verteilung der zukünftigen Nationalbankgewinne. Die WAK-NR schloss sich zwar der bundesrätlichen Ablehnungsempfehlung an, beantragte aber einen Gegenvorschlag. Dieser sah vor, dass die Kantone nur noch die Hälfte des jährlichen Reingewinns der Nationalbank erhalten (statt wie bisher zwei Drittel, oder wie von der Initiative verlangt, den fixen Betrag von CHF einer Mrd.) und die andere Hälfte an die AHV geht. Der Basler Sozialdemokrat Rechsteiner als Vertreter der Initianten gab zu Beginn der Debatte bekannt, dass bei Annahme des Gegenvorschlags die Volksinitiative zurückgezogen würde. Die Fronten waren dieselben wie bei der vorherigen Debatte über die Verwendung der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank: SVP und SP waren für den Gegenvorschlag, FDP und CVP lehnten diesen, und selbstverständlich auch die Volksinitiative, zusammen mit dem Bundesrat ab. Die Grünen gesellten sich diesmal zur Koalition von SVP und SP, welche ihren Gegenvorschlag mit 95 zu 69 Stimmen durchbrachte. Der Ständerat folgte den Argumenten des Bundesrats und lehnte sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag des Nationalrats deutlich ab. In der ersten Runde der Differenzbereinigung hielt die grosse Kammer mit 106 zu 72 Stimmen an ihrem Gegenvorschlag fest.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.12.2004
HANS HIRTER

Der **Ständerat beschloss gegen den Widerstand der SP und der meisten SVP-Vertreter mit 32 zu 9 Stimmen Nichteintreten**. Er drückte damit seine Haltung aus, dass für die von ihm bevorzugte Verteilung (kein Fonds mit Ertragsausschüttung, sondern Übergabe des gesamten Verkaufserlöses zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone), welche den gültigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen für die Gewinnverteilung der Nationalbank (SNB) entspricht, kein neuer Verfassungsartikel erforderlich sei, da die Goldreserven nichts anderes als zurückbehaltene Gewinne seien. Wegleitend für den Nichteintretensentscheid der Ständeräte war auch ihr Eindruck, dass mit den im Nationalrat dominierenden Fraktionen der SP und der SVP keine Kompromisslösung erreichbar wäre. Im Nationalrat brachte die CVP einen neuen Vorschlag ein. Sie stand zwar weiterhin dazu, dem Bund nur einen Drittel zu überlassen, war nun aber bereit, für diesen eine Zweckbindung vorzugeben, nämlich den Abbau der Schulden der IV-Kasse, allerdings erst nach deren struktureller Sanierung in der anstehenden fünften IV-Revision. Dieser Kompromissvorschlag konnte im Nationalrat aber nicht mehr diskutiert werden. Er lehnte zwar den von der FDP vertretenen Antrag, sich dem Nichteintretensbeschluss der kleinen Kammer anzuschliessen, mit 104 zu 72 Stimmen ab. Damit musste die Vorlage aber vor einer weiteren Detailberatung an die kleine Kammer zurück gehen. Da diese in der Dezembersession ihren **Nichteintretensbeschluss bestätigte**, fielen die Vorlage des Bundesrates und auch der vom Nationalrat beschlossene Verteilungsschlüssel endgültig aus den Traktanden. Nach Ansicht der Kommission des Ständerates (WAK-SR) muss der Bundesrat damit die Verteilung des Verkaufserlöses auf die Kantone und den Bund ohne Einschaltung eines Fonds gemäss der Bestimmungen der Verfassung (BV) und des Nationalbankgesetzes (NBG) vornehmen. Erforderlich wird dazu allerdings noch ein Beschluss des Bundesrates und ein weiterer der Generalversammlung der Nationalbank im Jahr 2005 sein.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.12.2005
HANS HIRTER

Die **Aufteilung des Erlöses** von rund CHF 21 Mrd. aus dem **Verkauf des überschüssigen Goldes der Nationalbank (SNB)** wurde 2005 definitiv vorgenommen. Daran änderte auch eine lange Diskussion im Nationalrat im Zusammenhang mit der Behandlung von dringlichen Interpellationen der Fraktionen der SVP, der SP und der GP nichts mehr. Diese hatten nochmals erfolglos verlangt, dass mehr Geld direkt in den AHV-Fonds geleitet werde. Kein Gehör fand auch das neu eingebrachte Argument der SP, mit der Verteilung sei bis nach dem Entscheid über die Kosa-Volksinitiative zu warten, und bei einer Annahme müsse deren Verteilprinzip angewendet werden. Der Bundesrat schloss sich anfangs Februar der Ansicht des Ständerats an und brachte die in der Verfassung (BV) und im Nationalbankgesetz (NBG) festgelegte Verteilformel für Nationalbankreingewinne (zwei Teile für die Kantone, einen für den Bund) zur Anwendung. Das EFD und die Leitung der Nationalbank verständigten sich in der Folge über den Auszahlungsmodus. Dieses Vorgehen fand Ende April auch die Zustimmung der Generalversammlung der Nationalbank. Die Ausschüttung begann bereits im Mai und wurde Mitte Juli abgeschlossen. Die meisten Kantone verwendeten den Geldsegen für den Schuldenabbau. Obwohl sich damit das Anliegen der Kantone durchgesetzt hatte, musste der Ständerat aus formellen Gründen beschliessen, den fünf eingereichten Standesinitiativen für einen Zweidrittels-Anteil der Kantone, die er ursprünglich unterstützt hatte, keine Folge mehr zu geben.⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 16.12.2005
HANS HIRTER

Das **Parlament empfahl die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»** (so genannte Kosa-Initiative) ohne direkten Gegenvorschlag **zur Ablehnung**. Der Ständerat bekräftigte in der ersten Runde der Differenzbereinigung seine Ablehnung des im Vorjahr vom Nationalrat beschlossenen Gegenvorschlags, der den Kantonen nur die Hälfte (statt wie bisher zwei Drittel oder wie in der Initiative vorgeschlagen eine Fixsumme von CHF einer Mrd.) des zukünftigen Reinertrags der Nationalbank (SNB) zusprechen und den Bundesanteil analog zur Initiative mit einer Zweckbindung zugunsten der AHV versehen wollte. Die kleine Kammer stimmte zudem einer Fristverlängerung für die Behandlung der Initiative zu. Der Nationalrat gewährte diese Fristverlängerung ebenfalls. Nachdem beide Kammern die Einzahlung des Bundesanteils von CHF sieben Mrd. aus den Goldverkäufen der Nationalbank in den AHV-Fonds im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags akzeptiert hatten, sprach sich in der Wintersession dann auch der Nationalrat für eine Ablehnung der Volksinitiative ohne direkten Gegenvorschlag aus. Für die Kosa-Initiative setzten sich nur die SP und die GP ein. Sie sahen als einzige in der Verpflichtung der Nationalbank, dauerhaft die AHV mitzufinanzieren, keine Gefahr für eine unabhängige Notenbankpolitik.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2005
HANS HIRTER

Noch nicht geregelt war damit die **Verwendung des Bundesanteils von rund CHF sieben Mrd.** Die Linke und die CVP wollten das Geld zur Tilgung der Schulden der IV einsetzen, die SVP wollte die AHV begünstigen und die FDP sprach sich für eine Verwendung zum Schuldenabbau aus. Der Bundesrat selbst gab keine Vorlieben an. Die Spitzen der Bundesratsparteien einigten sich darauf, dass, auch im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags zur Kosa-Initiative, die rund CHF sieben Mrd. in den AHV-Fonds fliessen sollen. Diese Zuweisung wird allerdings nur vorgenommen werden, wenn Volk und Stände die Kosa-Initiative ablehnen. Noch nicht entschieden wurde, ob das in den Fonds eingelegte Geld dann für die AHV oder die IV verwendet wird.⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.07.2006
HANS HIRTER

Die Fronten verliefen sehr klar. SP, GP, EVP, CSP, SD sowie die Gewerkschaften unterstützten das Volksbegehren. Obwohl die SP die Initiative nicht selbst lanciert hatte, sondern bloss ihr angehörende oder nahe stehende Personen, deklarierte sie sie zu einem wichtigen Parteianliegen. Während der **Abstimmungskampagne** führte die SP ins Feld, dass mit diesem Zuschuss die AHV noch auf mindestens ein Jahrzehnt hinaus ohne Beitrags- oder Mehrwertsteuererhöhung (MwSt) und ohne Leistungskürzungen sicher finanziert werden könnte. Die bürgerlichen Parteien, die Nationalbank (SNB) und die Unternehmerverbände waren ebenso geschlossen gegen die Volksinitiative. Sie argumentierten, dass die angestrebte Zusatzfinanzierung der AHV mit den Nationalbankgewinnen nicht sicher sei, da diese Gewinne grossen Schwankungen unterliegen, und dass die infolge des demographischen Wandels entstehenden Probleme mit dieser Zusatzfinanzierung nicht gelöst, sondern nur verschoben würden. Zudem käme die Nationalbank mit der Erwartung einer möglichst hohen Gewinnablieferung an die AHV unter unzulässigen politischen Druck, was sowohl für die Erfüllung ihrer Aufgabe einer inflationsfreien Geldversorgung als auch für den Ruf den Finanzplatzes Schweiz negativ wäre. Letzteres wäre umso mehr der Fall, als in keinem

anderen Land die Gewinne der Nationalbank zweckgebunden sind. Gegen die Initiative wandten sich auch die Kantonsregierungen, welche Mindereinnahmen in der Höhe von jährlich rund CHF 660 Mio. befürchten mussten.¹⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 24.09.2006
HANS HIRTER

Am 24. September **entschieden Volk und Stände über die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»** (KOSA-Initiative). Diese verlangte die Zuweisung der ordentlichen Jahresgewinne der SNB (minus eines Gewinnanteils von CHF einer Mrd. an die Kantone) an die AHV.

Die Initiative wurde **mit einem Nein-Stimmenanteil von 58.3 Prozent abgelehnt**. Das Ergebnis fiel damit wesentlich klarer aus, als Meinungsumfragen, welche noch einen Monat vor dem Abstimmungstag die Befürworter in Front sahen, hatten erwarten lassen. Zustimmende Mehrheiten ergaben sich nur in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Tessin.

Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» Abstimmung vom 24. September 2006

Beteiligung: 48,8%
Ja: 973 831 (41,7%) / 2 ½ Stände
Nein: 1 359 514 (58,3%) / 20 ½ Stände

Parolen:

- Ja: SP, GP, EVP (1*), SD, CSP, Lega; SGB, Travail Suisse.
- Nein: SVP, FDP, CVP, LP, EDU; Economiesuisse, SGV, SBV, Arbeitgeberverband.
- * In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen¹¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.11.2006
HANS HIRTER

Gemäss Vox-Analyse hatten **Personen aus dem linken Lager der Initiative weit überdurchschnittlich stark zugestimmt**. Trotz des grossen Engagements der SP legten allerdings nur zwei von drei ihrer Sympathisanten ein Ja in die Urne. Bei den bürgerlichen Wählern kam die Forderung bei den SVP-Anhängern bedeutend besser an als beim Freisinn (30 Prozent resp. 15 Prozent Ja-Stimmen). Neben Linken stimmten Frauen, ältere Personen und Stimmende aus niedrigen Einkommensschichten überdurchschnittlich oft zu. Das Hauptargument für die Zustimmung war gemäss der Repräsentativbefragung die Sorge um die finanzielle Lage der AHV. Bei den Gegnern waren die Ablehnungsgründe vielfältiger; die Angst um die Unabhängigkeit der Politik der Nationalbank (SNB) spielte dabei eine untergeordnete Rolle.¹²

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 16.12.2006
HANS HIRTER

Nach der Ablehnung der Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (KOSA-Initiative) durch Volk und Stände konnte die 2005 vom Parlament beschlossene vollständige **Überweisung des Bundesanteils von einem Drittel aus den ausserordentlichen Goldverkäufen** in den AHV-Fonds in Kraft gesetzt werden.¹³

1) BBl, 2003, S. 6133 ff.; Presse vom 21.8.03.

2) AB SR, 2003, S. 312 ff.; AB SR, 2003, S. 968 f.; AZ, 31.1.03; SGT, 31.1.03; NZZ, 14.6.03.

3) AB NR, 2004, S. 947 ff.; TA, 25.8.04.

4) AB NR, 2004, S. 963 ff.

5) AB NR, 2004, S. 2104 ff.; AB NR, 2004, S. 965 ff.; AB SR, 2004, S. 516

6) TA, 23.12.04.; AB NR, 2004, S. 2089 ff.; AB NR, 2004, S. 2102 ff.; AB SR, 2004, S. 499 ff.; AB SR, 2004, S. 907 ff.

7) AB NR, 2005, S. 355 ff.; AB SR, 2005, S. 1064 ff.; Bund, 19.01.05; Presse vom 03.02.05; AZ, 05.03. und 30.04.05; LT, 15.07.05; TG, 19.09.05.

8) AB NR, 2005, S. 1638 ff.; AB NR, 2005, S. 1999; AB NR, 2005, S. 328 f.; AB NR, 2005, S. 340 ff.; AB SR, 2005, S. 1220; AB SR, 2005, S. 157 ff.; BBl, 2005, S. 7269 f.

9) LT, 17.12.05.

10) TA, 5.5., 30.5. und 31.7.06; NZZ, 24.6.06; Presse vom August und September.

11) BBl, 2006, S. 9455 ff.; Presse vom 25.9.06.

12) VOX (2006). Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2006

13) BBl, 2006, S. 8195