

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.4327 n Mo. Nationalrat (Heer). Negativzinsen der SNB in die AHV

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 12. April 2021

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 12. April 2021 die Motion geprüft, die Nationalrat Heer am 14. Dezember 2018 eingereicht und der Nationalrat am 17. Juni 2020 angenommen hatte.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, die Grundlagen zur Verteilung des von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ausgeschütteten Gewinns so zu ändern, dass die Einnahmen aus den Negativzinsen via den Bundesanteil an der Gewinnausschüttung vollumfänglich der AHV zukommen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen.

Eine Minderheit (Germann, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Rechsteiner Paul) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Hegglin Peter

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Paul Rechsteiner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Februar 2019
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Grundlagen der Gewinnverteilung zwischen Bund und Kantonen und der SNB so zu ändern, dass die von der Nationalbank erhobenen Negativzinsen vollumfänglich, zulasten des Bundesanteils am SNB-Gewinn, in die AHV fließen.

1.2 Begründung

Die Negativzinsen sind eine erhebliche Belastung für die Sozialwerke, insbesondere für die AHV und die Pensionskassen. Die Negativzinsen bedeuten eine tiefere Verzinsung des Kapitals für die Einzahlerinnen und Einzahler dieser Kassen und belasten die heutigen und zukünftigen Bezüger von Leistungen. Auf der anderen Seite profitiert der Bund von der Negativzinspolitik der SNB, indem faktisch keine Schuldzinsen respektive sogar ein Zinsüberschuss auf neuen Bundesobligationen erwirkt wird. Der Bund ist damit ein Profiteur zulasten der arbeitenden Bevölkerung und der Rentnerinnen und Rentner. Die Einkommen der SNB aus Negativzinsen sollen deshalb bei den kommenden Verteilungen der SNB-Gewinne in die AHV umverteilt werden, damit diese beim Volk unten ankommen. Der Schlüssel der Gewinnverteilung - zwei Drittel für die Kantone und ein Drittel für den Bund - soll so belassen werden, jedoch sollen die Negativzinsen über die Jahre vom Bundesanteil zulasten der AHV umverteilt werden. Mit dieser Massnahme können andere unerfreulichere Massnahmen wie Erhöhung der Mehrwertsteuer, Erhöhung der Abgaben auf den Löhnen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber vermieden respektive reduziert werden.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Februar 2019

Die Motion fordert, dass die AHV zulasten des Bundes einen Anteil am SNB-Gewinn erhalten soll. Der Bundesanteil soll im Umfang der erhobenen Negativzinsen vermindert werden. Offen lässt die Motion, ob es sich bei den "erhobenen Negativzinsen" nur um diejenigen des laufenden Jahres oder auch um jene der Vorjahre handelt. In der breitesten Auslegung der Motion würde ein Betrag im Umfang der kumulierten Negativzinsen der AHV zufließen. In den Jahren 2015 bis 2018 betrugen die Negativzinsen auf den Giroguthaben bei der Nationalbank insgesamt etwa 6,7 Milliarden Franken (unter der realistischen Annahme, dass der Betrag für 2018 etwa 2 Milliarden beträgt). Die allfälligen zukünftigen Einnahmen der SNB aus den Negativzinsen sind von den geldpolitischen Bedingungen und Herausforderungen abhängig und somit nicht im Voraus bestimmbar. Diese Einnahmen der SNB aus den Negativzinsen liegen derzeit deutlich über den jährlichen Gewinnausschüttungen an den Bund: In Budget 2019 und Finanzplan 2020-2022 ist - bei einer unterstellten SNB-Gewinnausschüttung an Bund und Kantone von jährlich 2 Milliarden - eine Ausschüttung an den Bund von 666 Millionen Franken eingestellt. Die Motion lässt offen, ob dieser Betrag vollständig für die Zahlungen an die AHV verwendet oder ob eine Obergrenze von z. B. 50 Prozent festgelegt werden soll. Je nachdem würde es zwischen 10 und 20 Jahre dauern, bis die kumulierten Negativzinsen (2015-2018) an die AHV ausgezahlt wären (unter dem Vorbehalt, dass die SNB in dieser Zeit weiterhin jedes Jahr 2 Milliarden an Gewinn ausschüttet). Für den Bund würde die Motion entsprechend zu einer Verringerung der Einnahmen um jährlich 333 Millionen bis 666 Millionen Franken führen.

Der Bundesrat lehnt die Motion aus den folgenden Gründen ab:



Erstens ist die AHV nicht direkt von den Negativzinsen betroffen, denn die Guthaben der Ausgleichsfonds AHV/EO/IV bei der SNB sind von der Erhebung der Negativzinsen ausgenommen. Zweitens braucht die AHV zur Finanzierung ihrer Rentenverpflichtungen permanente und nachhaltige Einnahmen. Da sich die Erhebung der Negativzinsen nach den geldpolitischen Erfordernissen richtet, könnten allfällige Zahlungen des Bundes im Umfang der Negativzinsen aber nur vorübergehend erfolgen. Eine nachhaltige Sanierung der AHV könnte damit nicht erzielt werden, zumal deren jährliches Defizit im Jahr 2030 bei 7,5 Milliarden Franken liegen dürfte.

De facto würde durch die Motion die Bundesfinanzierung der AHV temporär weiter ausgebaut. Dies ist im Urteil des Bundesrates nicht angemessen, da der Bund bereits eine stark zunehmende Belastung schultert. So ist der Bundesbeitrag an die AHV an das Wachstum der AHV-Ausgaben gebunden und steigt in den kommenden Jahren um real 3 Prozent pro Jahr, wogegen das geschätzte Einnahmenwachstum des Bundes nur 1,7 Prozent beträgt. Durch dieses starke Wachstum der Bundesausgaben zugunsten der AHV sinkt der Spielraum bei den ungebundenen Ausgaben, wodurch die Aufgabenerfüllung in wichtigen Bereichen wie der Bildung oder der Sicherheit erschwert wird.

Aus Sicht des Bundesrates muss die Finanzierung der AHV deshalb auf nachhaltigen und eigenständigen Einnahmequellen basieren und darf nicht einseitig zulasten des Bundeshaushalts gehen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 17. Juni 2020 mit 108 zu 79 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Während der Verhandlungen wies Bundesrat Maurer darauf hin, dass die SNB seit Einreichung der Motion im Jahr 2018 und der Antwort des Bundesrates im Februar 2019 den Freibetrag der Banken angepasst habe. Deshalb seien in Zukunft geringere Einnahmen aus den Negativzinsen zu erwarten als die rund 2 Milliarden im Jahr 2018. Ebenfalls wies er darauf hin, dass der Nationalrat in der Zwischenzeit eine Motion angenommen hatte, die vorsieht, den Bundesanteil der ausgeschütteten Gewinne der SNB für den Abbau der Schulden zu verwenden, die durch die Covid-19-Pandemie bedingt sind (vgl. Mo. [20.3450](#)).

4 Erwägungen der Kommission

Das umfangreiche Vermögen der SNB und die hohen ausgeschütteten Gewinne an Bund und Kantone geben seit einigen Jahren Anlass zu Diskussionen. Die Kommission hält es jedoch für keine nachhaltige sowie geld- und finanzpolitisch angebrachte Massnahme, wenn die Negativzinserträge der SNB via den Anteil des Bundes an den ausgeschütteten Gewinnen in die AHV fliessen. Sie beantragt folglich, die vorliegende Motion abzulehnen.

In den Augen der Kommission bedarf es eine strukturelle Reform, um die Finanzierung der AHV langfristig zu sichern. Erträge aus den Negativzinsen bildeten eine unstetige Einnahmequelle, da sie jährlich unterschiedlich ausfallen und zudem nur so lange bestehen, wie die Negativzinspolitik betrieben wird. Die Kommission befürchtet zudem, dass mit der zweckgebundenen Verwendung der Negativzinserträge für die AHV auch Erwartungen an solche Erträge geschürt würden. Dies betrachtet die Kommission als einen Eingriff in die unabhängige, erfolgreiche Geldpolitik der SNB. Weiter gibt die Kommission zu Bedenken, dass sich der finanzpolitische Spielraum des Bundes verringern würde, sollte der Bundesanteil der ausgeschütteten Gewinne zweckgebunden für die AHV eingesetzt werden. So müsste zugunsten der AHV bei zweckungebundenen Ausgaben gespart



werden, welche heute zu Teilen mittels den ausgeschütteten Gewinnen der SNB finanziert werden. Schliesslich weist die Kommission darauf hin, dass die AHV nicht im selben Masse wie die Vorsorgeeinrichtungen von den Negativzinsen betroffen ist, da auf dem AHV-Fonds keine Negativzinsen erhoben werden. Die Verwendung der Negativzinserträge für die Finanzierung der AHV würde dieses Ungleichgewicht noch verstärken.

Die Kommissionsminderheit beantragt, die Motion anzunehmen, da die Sozialwerke aufgrund der lange andauernden Negativzinsen belastet werden. Die Kommissionsminderheit anerkennt, dass das Negativzinsumfeld gerade für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge eine Belastung darstellt. Wenn die Einnahmen aus den Negativzinsen in die AHV als wichtigstes Sozialwerk fliessen, können sie jedoch an die gesamte Bevölkerung zurück verteilt werden. Die Kommissionsminderheit weist weiter darauf hin, dass bereits jetzt unterschiedliche Quellen eingesetzt werden zur Finanzierung der AHV, etwa die Spielbankengewinne. Zudem gibt sie im Hinblick auf die Unabhängigkeit der SNB zu Bedenken, dass auch der Schlüssel zur Verteilung der ausgeschütteten Gewinne an Bund und Kantone sowie die Höhe der Gewinnausschüttungen Gegenstand politischer Verhandlungen sind.