

## Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 9. Juni 2004

Mercredi, 9 juin 2004

08.00 h

03.049

### Nationalbankgold. Verwendung. Nationalbankgewinne für die AHV. Volksinitiative

### Or de la Banque nationale. Utilisation. Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS. Initiative populaire

#### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 20.08.03 (BBI 2003 6133)

Message du Conseil fédéral 20.08.03 (FF 2003 5597)

Nationalrat/Conseil national 01.03.04 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 08.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 08.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 09.06.04 (Fortsetzung – Suite)

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir behandeln die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (Vorlage 2).

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Gestatten Sie mir, bevor Sie zur Berichterstattung der Kommission und zu den Abstimmungen kommen, angesichts der beiden Vorlagen noch zwei Bemerkungen im Zusammenhang mit der Notenbank und der finanzpolitischen Situation.

1. Zur Notenbank: Die Schweizerische Nationalbank ist eine starke Nationalbank; das wurde hier auch schon gestern festgehalten. Sie ist unter anderem deshalb stark, weil sie eben unabhängig ist, weil sie politischen Einflüssen entzogen ist. Das ist und war auch der ausdrückliche Wille des Parlamentes. Mit der Initiative und dem Gegenvorschlag ist diese Unabhängigkeit jedoch infrage gestellt. Mit dem neuen Nationalbankgesetz, das am 1. Mai dieses Jahres in Kraft getreten ist, verfügt die Nationalbank über einen Bankrat, der aus 11 Mitgliedern besteht. 6 dieser 11 Mitglieder sind vom Bundesrat vorgeschlagen worden – 3 dieser 6 Mitglieder, also die Hälfte, sind Regierungsrätinnen: Frau Lüthi aus dem Kanton Freiburg, Frau Masoni aus dem Kanton Tessin und Frau Widmer-Schlumpf aus dem Kanton Graubünden –, 5 Mitglieder sind vonseiten der Aktionäre vorgeschlagen worden, und daher besteht eine grosse Gewähr, dass die verschiedenen Interessen, deren Berücksichtigung für die strategische Führung dieser Nationalbank notwendig ist, in diesem verkleinerten Bankrat vertreten sind.

Der Bundesrat lehnt die Kosa-Initiative und den Gegenvorschlag ab, weil sie die Nationalbank unter politischen Druck bringen würden. 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 zur verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Notenbank.

Dieses Problem besteht im Kern auch beim Gegenentwurf. Zwar hat der Gegenentwurf im Vergleich zur Initiative zwei Vorteile: Erstens nennt er keinen Mindestbetrag für die Kan-

tone, und zweitens wird ein Fonds – und damit ein gewisser Puffer – zwischen die Nationalbank und die Bezüger der Gewinne geschaltet. Dennoch bleibt das Grundproblem der Verbindung zwischen der AHV und der Nationalbank bestehen. Demgegenüber zieht der Bundesrat den heutigen Zustand vor.

Zur Gewinnverteilung – ebenfalls im Zusammenhang mit der Nationalbank –: Herr Rechsteiner-Basel hat gestern den Vorwurf erhoben, man habe die Verwendung der Gewinne im Hinblick auf die Abstimmung vom 16. Mai dieses Jahres möglicherweise politisch manipuliert. Diesen Vorwurf möchte ich zurückweisen. Der Gewinnausschüttung der Nationalbank liegen klare Regeln zugrunde. Das Nationalbankgesetz sieht nämlich vor, dass die Nationalbank mit ihren Erträgen zunächst ausreichende Währungsreserven bildet. Die dann verbleibenden Erträge sind der ausschüttbare Gewinn. Weil dieser als Restsumme definierte Gewinn eben von Jahr zu Jahr stark schwanken kann, wird die Ausschüttung zur Erleichterung der Budgetierung und auch der Finanzplanung von Bund und Kantonen verstetigt und während mehrerer Jahre konstant gehalten. Zu diesem Zweck legen das Finanzdepartement und die Nationalbank in einer Vereinbarung jeweils einen konstanten Betrag fest, der während einer bestimmten Periode ausgeschüttet werden kann.

Bei der Festlegung dieser Ausschüttungsbeträge spielen zwei wichtige Faktoren eine Rolle: Der erste Faktor ist die Ertragsprognose, welche die Erträge der Nationalbank für die kommende Vereinbarungsperiode festlegt. Für die geltende Ausschüttungsvereinbarung, die im Augenblick in Kraft ist, wurde bei den Ertrag bringenden Aktiven ein Durchschnittsertrag von 2,9 Prozent angenommen. Der zweite Faktor ist ein Ausgleichsposten, der Fehleinschätzungen der Vorperiode dann eben wieder korrigiert. Waren die Ertragsprognosen in der Vorperiode zu vorsichtig, liegen die effektiven Rückstellungen über dem angestrebten Bestand, weil zu wenig ausgeschüttet wurde. In diesem Fall kann die Differenz dann eben in der nächsten Periode abgebaut werden.

Zu Beginn der aktuellen Periode, die im Jahr 2001 begonnen hat, lagen die effektiven Rückstellungen um 13 Milliarden Franken über dem angestrebten Bestand. Die Differenz wird nun über zehn Jahre abgebaut. Das gibt einen Zuschuss von 1,3 Milliarden Franken pro Jahr. Vor diesem Hintergrund kann man die Ende 2001 erfolgte Berechnung von 2,5 Milliarden – das ist die derzeitige Gewinnausschüttung – vereinfacht nachvollziehen. Es gibt nämlich zunächst einmal den Durchschnittsertrag auf 84 Milliarden – 2,9 Prozent, ich habe es vorhin gesagt. Das sind 2 Milliarden 436 Millionen Franken. Das ist der Grundbetrag. Dann kommt die vorhin genannte Abbaukomponente, je 1,3 Milliarden Franken während zehn Jahren. Dann kommt der Aufwand, den die Nationalbank berechnen muss: 250 Millionen Franken. Dann wird für den Aufbau von Rückstellungen 1 Milliarde Franken abgezogen. Das gibt die Ausschüttung von 2 Milliarden 486 Millionen Franken. So wurde und wird der Gewinn berechnet – und nicht nach politischen Kriterien.

2. Zu den Auswirkungen Ihrer Beschlüsse von gestern und möglicherweise von heute auf die öffentlichen Haushalte, denn je nach Ausgang der nachfolgenden Abstimmungen werden die Beschlüsse dieser beiden Tage fatale Auswirkungen auf die Finanzen von Bund und Kantonen haben: Wie ich vorhin geschildert habe, beträgt die jährliche Gewinnausschüttung der Nationalbank gegenwärtig, und voraussichtlich bis zum Jahr 2012, 2,5 Milliarden Franken – ohne Goldausschüttung, das ist ein separates Thema –, wovon der Bund 883 Millionen Franken und die Kantone 1,6 Milliarden erhalten. Bei einer Annahme der Initiative würde der Bund 883 Millionen verlieren, die Kantone würden 667 Millionen verlieren, und die AHV erhielte 1,5 Milliarden Franken. Beim Gegenentwurf bliebe der Verlust für den Bund gleich, weil Sie ja dem Bund gar nichts mehr geben wollen. Die Kantone würden noch 1,2 Milliarden Franken erhalten, d. h. 417 Millionen weniger als heute, und die AHV erhielte 1,25 Milliarden Franken.

Sowohl die Kosa-Initiative wie auch der Gegenentwurf haben somit enorme Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Beide – das muss ich nochmals eindringlich sagen – erschliessen keine neuen Finanzierungsquellen für die AHV, sondern es ist eine Umverteilung von bestehenden Mitteln. Diese fehlen dann einfach an einem anderen Ort – konkret: in den Kassen von Bund und Kantonen –, und dies müsste durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden.

Das Argument, mit der Umverteilung der Nationalbankgewinne zugunsten der AHV könnten Mehrwertsteuererhöhungen verzögert werden, ist ein unvollständiges Argument, weil nur eine Seite des Bildes gezeigt wird. Die Kosa-Initiative und der Gegenvorschlag können nämlich Steuererhöhungen nicht verzögern, sondern sie tauschen lediglich Steuererhöhungen zugunsten der AHV gegen Steuererhöhungen zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben aus.

Ich möchte an dieser Stelle nochmals auf die Situation der Kantone hinweisen: Mit dem Entlastungsprogramm 2004, über das der Bundesrat morgen und übermorgen tagen wird, und mit der neuen Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, insbesondere aber auch mit Projekten wie der Unternehmenssteuerreform II stehen Projekte mit Folgen für die Kantonshaushalte an. Wenn nun auch noch am Anteil der Kantone an den Bankgewinnen gerüttelt wird, dann werden sich die bereits heute geäußerte Sorge und die Unzufriedenheit bei den Kantonen verstärken, und wir müssen mit dem Widerstand der Kantone rechnen.

Wenn ich ein Fazit ziehe, bevor Sie zu den Abstimmungen kommen, dann stelle ich fest, dass der Bund leer ausgeht, wenn Sie nach den gestrigen Beschlüssen auch heute entweder die Initiative oder den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen. Leer ausgehen würde bedeuten: Sie entziehen uns auf einen Schlag 1 Milliarde Franken. Das ist etwa die Grössenordnung des Entlastungsprogramms 2004, das ist etwa die Grössenordnung, die der Bundesrat im Hinblick auf die Budgetierung für das nächste Jahr, 2005, kompensieren muss, und diesen Kompensationsbedarf würden Sie heute auf einen Schlag verdoppeln.

Aus diesen Gründen lehnt der Bundesrat die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» und den Gegenvorschlag Ihrer WAK klar ab und ersucht Sie, diese Vorlage zu verwerfen.

**Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission:** Die Bundesverfassung regelt heute ja die Gewinnverteilung der Nationalbank, also den heutigen Verteilschlüssel, wonach der Bund einen Drittel und die Kantone mindestens zwei Drittel der zur Verteilung anstehenden Gewinne erhalten. Die Bundesverfassung und damit auch der Verteilschlüssel können aber geändert werden, und genau das wollen die Volksinitiative und der Gegenvorschlag tun. Wenn die Bundesverfassung geändert wird, dann entscheiden nicht wir endgültig, sondern das Volk. Wir können in dem Sinne nur die Empfehlungen zur Initiative geben oder, wie wir es gemacht haben, einen Gegenvorschlag präsentieren.

Ich möchte nur noch kurz zu zwei, drei Punkten Stellung nehmen, soweit ich das von der Kommission aus machen kann, nachdem unser Finanzminister noch einige klärende Worte zum wirklich nachhaltigen Gewinn der Nationalbank, wie er sich aus jetziger Sicht präsentiert, gesagt hat.

Ich stelle einfach fest: Die riesigen Ertragsausfälle, mit denen man uns nun einzuschüchtern versucht, sind natürlich auf den jetzt maximalen Ausschüttungen von etwa 2,5 Milliarden Franken berechnet. Sie haben aber gehört, dass rund die Hälfte davon nicht nachhaltig ist, sondern aus zu hohen Gewinnen aus der Vergangenheit stammt, die man nicht ausgeschüttet hat.

Zu dem, was Herr Rechsteiner-Basel bezüglich der künftigen Erträge gesagt hat, kann ich nur sagen: Ich bin zu lange im Anlagegeschäft, sodass ich seine Aussagen weder bestätigen noch dementieren kann. Wir müssen einfach sehen: Mit einer solchen Bilanzsumme, wie sie die Nationalbank

aufweist, und angesichts der Wachstumsdynamik in den nächsten Jahren ist es durchaus möglich. Sie wissen aber auch, dass die Kapitalmärkte eben nicht immer verlässlich sind.

Probleme mit den Erträgen zeichnen sich nur dann ab, wenn wir die Nationalbank als Geldschöpfungsmaschine liquidieren, und das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn wir der EU beitreten würden. Was die Unabhängigkeit der Nationalbank anbetrifft, bin ich froh, dass auch unser Bundesrat ganz klar auf diesen Ausgleichsfonds hingewiesen hat, der die ganze Unabhängigkeitsfrage doch etwas entschärft. Man ist also nicht von Quartal zu Quartal oder von Jahr zu Jahr auf Erträge angewiesen, sondern die Schwankungen bei der Gewinnausschüttung werden geglättet. Und Sie wissen: Fünf Jahre – das ist mehr, als manchmal ein Konjunkturzyklus dauert.

Ich möchte Ihnen zum Schluss noch einmal die Empfehlungen Ihrer Kommission in Erinnerung rufen. Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen – der Entscheid kam mit 14 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen zustande –, und wir beantragen Ihnen, den Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen. Der Gegenvorschlag wurde mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen. Für die Stichfrage, also für den Fall, dass beide Vorlagen zur Abstimmung kommen – es ist ja immer noch offen, ob die Volksinitiative zurückgezogen wird, denn wenn Herr Rechsteiner-Basel seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat, heisst das noch lange nicht, dass auch die Volksinitiative zurückgezogen wird –, beantragen wir Ihnen selbstverständlich, Volk und Ständen zu empfehlen, den Gegenentwurf vorzuziehen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Rechsteiner-Basel hat sich rechtzeitig angemeldet, um Herrn Bundesrat Merz eine Frage zu stellen. Ich habe ihn vergessen. – Er hat das Wort.

**Rechsteiner Rudolf (S, BS):** Herr Bundesrat Merz, Sie haben hier eine ganze Kaskade von Behauptungen aufgestellt, wonach die Nationalbank so ab 2012 eigentlich kein Geld für Gewinnverteilungen mehr haben wird. Nun hat Herr Gehrig, der Vizepräsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, im Jahre 2000 geschrieben, mit der gegenwärtigen Anlagestrategie hätten wir in den letzten fünfzehn Jahren auf den Devisenreserven eine Rendite von durchschnittlich knapp 6 Prozent erzielt; einer mittleren Anlagenrendite von 7,5 Prozent hätten Währungsverluste von jährlich gut 1,5 Prozent gegenübergestanden. Bezieht man diese 6 Prozent auf das Vermögen von 84 Milliarden Franken, das Sie nannten, kommt man auf eine mittlere Ausschüttungskraft von fast 5 Milliarden Franken. Weshalb rechnen Sie in Ihren Kalkulationen mit einer Verzinsung von – wohlgermerkt – ausländischen Währungsreserven von nur 2,9 Prozent, was durch alle historischen Tatsachen widerlegt wird?

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Gemäss heutigen Berechnungen und heutigen Ertragsprognosen werden die effektiven Rückstellungen Ende des Jahres 2012 auf ihrem angestrebten Bestand liegen. Damit fällt dann diese Abbaukomponente in der Höhe von 1,3 Milliarden Franken, die ich vorhin geschildert habe, bei den Ausschüttungen ab Frühjahr 2014 weg. Zudem nimmt der Bestand an Ertrag bringenden Aktiven etwas ab. Schliesslich wird durch die durchschnittliche Rendite auf dem Nationalbankportefeuille auch der Zins etwas sinken. Denn mit dem Abbau der überschüssigen Rückstellungen wird sich der Anteil der höher verzinsten Auslandsanlagen, von denen Sie sprachen, im Verhältnis zu den niedriger verzinsten Anlagen in Schweizerfranken eben verringern. Daher wird das Niveau auf beiden Seiten, beim Ertrag und bei den Summen, abnehmen. Erweisen sich die Ertragsprognosen als zu optimistisch und wird der Überschuss an Rückstellungen schneller als erwartet abgebaut, dann ist eine Reduktion der heutigen Aus-

schüttung bereits vor dem Frühjahr 2014 zu erwarten – und das wäre dann ein schlechter Fall. Ich würde sagen: So oder so ist die gegenwärtige Ausschüttung von 2,5 Milliarden Franken auf die Dauer nicht haltbar.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU), pour la commission: Je serai extrêmement bref. J'aimerais juste revenir sur un point qui a été abordé hier par plusieurs orateurs, qui ont dit que le changement d'affectation du bénéfice de la BNS proposé par la commission dans son contre-projet menaçait l'indépendance de la Banque nationale. J'ai vraiment de la peine à suivre, pas tellement sur un plan politique, mais d'un point de vue purement intellectuel, et cela pour deux raisons:

1. On pourrait faire le même raisonnement avec le système actuel, à savoir que la Confédération et les cantons font pression sur la Banque nationale. Et je crois qu'il faut quand même rappeler une chose importante: la mission de la Banque nationale est clairement définie par la Constitution fédérale.

2. De plus, cette mission est affinée dans la loi sur la Banque nationale suisse. Donc je ne vois pas en quoi ce changement d'affectation menacerait l'indépendance de la Banque nationale.

Par conséquent, je vous invite à suivre la majorité de la commission et à adhérer au contre-projet qu'elle vous propose.

## **2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»**

### **2. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS»**

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1a**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung «Nationalbankgewinne für die AHV und die Kantone» zur Abstimmung unterbreitet.

*Abs. 2*

Die Bundesversammlung schlägt vor, die Bundesverfassung wie folgt zu ändern:

Art. 99 Abs. 4

Der Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank geht jährlich an einen rechtlich selbstständigen, vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg zu errichtenden Fonds. Der Fonds überträgt den Reingewinn je zur Hälfte dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung und den Kantonen. Er sorgt für eine über mehrere Jahre hinweg verstetigte Ausschüttung.

*Antrag der Minderheit I*

(Rechsteiner-Basel, Daguet, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Strahm)  
Streichen

*Antrag der Minderheit II*

(Favre, Bühler, Gysin Hans Rudolf, Leu, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli, Rime, Walter Hansjörg)  
Streichen

#### **Art. 1a**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS et les cantons» sera soumis au vote du peuple et des cantons.

*Al. 2*

L'Assemblée fédérale propose de modifier la Constitution fédérale comme suit:

Art. 99 al. 4

Le bénéfice net de la Banque nationale suisse est transféré chaque année dans un fonds juridiquement indépendant, constitué par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Le fonds verse le bénéfice net, à parts égales, au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants et aux cantons. Il veille à distribuer un montant constant sur plusieurs années.

*Proposition de la minorité I*

(Rechsteiner-Basel, Daguet, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Strahm)

Biffer

*Proposition de la minorité II*

(Favre, Bühler, Gysin Hans Rudolf, Leu, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli, Rime, Walter Hansjörg)

Biffer

#### **Art. 2**

*Antrag der Mehrheit*

.... die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen und in der Stichfrage den Gegenentwurf der Volksinitiative vorzuziehen.

*Antrag der Minderheit I*

(Rechsteiner-Basel, Daguet, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Strahm)

.... die Initiative anzunehmen.

*Antrag der Minderheit II*

(Favre, Bühler, Gysin Hans Rudolf, Leu, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli, Rime, Walter Hansjörg)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 2**

*Proposition de la majorité*

.... de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet, ainsi que de donner la préférence au contre-projet dans la question subsidiaire.

*Proposition de la minorité I*

(Rechsteiner-Basel, Daguet, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald, Strahm)

.... d'accepter l'initiative.

*Proposition de la minorité II*

(Favre, Bühler, Gysin Hans Rudolf, Leu, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli, Rime, Walter Hansjörg)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit I ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II .... 69 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Eine Gesamtabstimmung gibt es aufgrund des neuen Parlamentsgesetzes nicht. Auch heute wird im Parlament Geburtstag gefeiert. Ich darf heute unseren Kollegen Norbert Hochreutener und Rudolf Joder zu ihrem Geburtstag gratulieren. (*Unruhe*) Es ist ein Tag zu früh, stimmt! Zu früh zu gratulieren ist nicht gut. Die Gratulation wird morgen wiederholt.

