

03.049

**Botschaft
zur Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold und
zur Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»**

vom 20. August 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zum Bundesbeschluss über die Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold (Vorlage A) und zum Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (Vorlage B) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ebenfalls beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2003 P 03.3000 Goldreserven. Direkt $\frac{2}{3}$ an die Kantone
(S 02.06.2003, Finanzkommission)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. August 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft werden Ihnen zwei Vorlagen unterbreitet: Eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung, welche die Verwendung von Nationalbankaktiven im Wert von 1300 Tonnen Gold («freie Aktiven») regelt (Vorlage A), und die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV», welche den Grossteil der SNB-Gewinne dem AHV-Fonds zukommen lassen will.

Infolge der Aufhebung der Goldbindung des Frankens hält die SNB höhere Währungsreserven, als sie für die Geld- und Währungspolitik benötigt. Eine Experten-Gruppe hat 1997 anhand von Plausibilitätsüberlegungen und internationalen Vergleichen festgestellt, dass ein Vermögen im Wert von 1300 Tonnen Gold aus der SNB ausgegliedert und für andere öffentliche Zwecke verwendet werden kann. Internationale Vergleiche der Höhe der Gold- und Devisenreserven der SNB mit der Ausstattung anderer Zentralbanken bestätigen diese Einschätzung auch heute noch und zeigen, dass die SNB nach der vorgeschlagenen Ausgliederung von 1300 Tonnen Gold noch immer über im internationalen Vergleich gut dotierte Währungsreserven verfügen wird.

Der vorliegende Entwurf für eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung sieht vor, dass die freien Aktiven in ihrer Substanz real erhalten bleiben. Um Interessenskonflikte zwischen der Führung der Geld- und Währungspolitik einerseits und der Vermögensverwaltung andererseits zu vermeiden, soll das Vermögen durch einen Fonds ausserhalb der SNB bewirtschaftet werden. Die realen Vermögenserträge sollen gemäss geltendem Verteilschlüssel für die Nationalbankgewinne ebenfalls zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone fliessen. Der Verwendungsvorschlag ist auf dreissig Jahre befristet. Wird keine Weiterführung beschlossen, so wird das Vermögen nach Ablauf dieser Frist zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone verteilt.

Während sich die Übergangsbestimmung mit Nationalbankvermögen befasst, welches in der Vergangenheit entstanden ist und nun einmalig infolge einer Anpassung des Währungsrechts verteilt werden kann, beschäftigt sich die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» mit den künftigen und periodisch anfallenden Nationalbankerträgen. Die Initiative schlägt eine Änderung des geltenden Verteilschlüssels in Artikel 99 Absatz 4 BV vor, wonach die Nationalbankgewinne zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone ausgeschüttet werden. Gemäss Initiative sollen Nationalbankgewinne künftig an den AHV-Fonds ausgeschüttet werden. Vorbehalten bleibt die Überweisung von 1 Milliarde Franken pro Jahr an die Kantone. Die Initiative möchte mit dieser Änderung des Gewinnverteilschlüssels einen Beitrag an die Sicherstellung der Finanzierung der AHV leisten.

Der Bundesrat anerkennt zwar das Grundanliegen der Initiative, die Sicherstellung der Finanzierung der AHV. Die Initiative selber empfiehlt er allerdings zur Ablehnung, weil sie die von den Initianten gewünschte Wirkung nicht erreichen kann: Auch wenn die Initiative in Kraft träte, könnte dadurch höchstens eine Mehrwertsteuererhöhung zu Gunsten der AHV um einige Jahre verschoben werden. Die

langfristige Sanierung der AHV wäre mit der Initiative aber nicht gesichert, insbesondere weil ab 2013 – je nach Ertragsentwicklung schon früher – die Gewinnausschüttung der Notenbank nur noch etwa in der Grössenordnung der von den Initianten für die Kantone vorgesehenen Milliarde liegen wird. Vor allem aber könnte die Initiative mit der Verankerung eines Finanzierungsziels für die AHV im verfassungsrechtlichen Notenbankartikel die Glaubwürdigkeit der SNB in Frage stellen und deren Abhängigkeit von politischem Druck erhöhen. Dies würde in Widerspruch zur verfassungsmässigen Notenbankunabhängigkeit stehen.

Die beiden Vorlagen stellen eigenständige Vorschläge dar. Sie können unabhängig voneinander angenommen oder abgelehnt werden. Da sich beide jedoch im weitesten Sinne mit der Verwendung von Nationalbankvermögen befassen, hat der Bundesrat beschlossen, sie dem Parlament in einer einzigen Botschaft mit zwei separaten Bundesbeschlüssen zu unterbreiten.

Botschaft

1 Einleitung

Mit der vorliegenden Botschaft werden Ihnen zwei separate Vorlagen unterbreitet: ein Entwurf für eine Verfassungsgrundlage zur Verwendung des von der SNB für die Geld- und Währungspolitik nicht mehr benötigten Vermögens im Wert von 1300 Tonnen Gold («freie Aktiven»; Vorlage A) sowie die Stellungnahme zur Volkssinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (Vorlage B).

Die Vorlage zur Verwendung der freien Aktiven befasst sich mit Goldreserven der Nationalbank, welche seit Anfang der 70er Jahre bis Mitte 2000 bei der SNB auf Grund rechtlicher Vorschriften immobilisiert waren. Infolge der Aufhebung der rechtlichen Goldbindung des Frankens auf den 1. Mai 2000 kann nun ein Teil dieser Goldreserven verkauft und für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden (Ziff. 2.1.1). Es handelt sich um einen einmaligen Vorgang, und der Vorschlag zur Verwendung dieses Vermögens soll deshalb in Form einer Übergangsbestimmung zum Verfassungsartikel über die Geld- und Währungspolitik geregelt werden.

Während sich die Goldverwendung auf in der Vergangenheit akkumulierte und einmalig zur Verfügung stehende Notenbankaktiven bezieht, hat die Volkssinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» die künftigen, jährlich bei der Nationalbank anfallenden Gewinne zum Inhalt. Diese sollen gemäss Volkssinitiative nicht wie bisher zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone ausgeschüttet werden, sondern – abzüglich einer Milliarde Franken für die Kantone – an den AHV-Fonds fließen. Die Volkssinitiative schlägt eine Änderung des geltenden Verteilungsschlüssels für Notenbankgewinne in Artikel 99 Absatz 4 BV vor.

Die beiden Vorlagen stellen eigenständige Vorschläge dar. Sie können unabhängig voneinander angenommen oder abgelehnt werden. Da sich beide jedoch im weitesten Sinne mit der Verwendung von Nationalbankvermögen befassen, hat der Bundesrat beschlossen, sie dem Parlament in einer einzigen Botschaft mit zwei separaten Bundesbeschlüssen zu unterbreiten.

2 Verwendung von Nationalbankvermögen

2.1 Allgemeiner Teil

2.1.1 Entstehung von nicht mehr benötigten Notenbankaktiven («freie Aktiven»)

Während mehr als einem Vierteljahrhundert wurde im Schweizer Währungsrecht an der Goldbindung des Frankens festgehalten: Geld war demnach nur ein Substitut für Gold und konnte jederzeit in Gold umgetauscht werden. Demgegenüber existierte in Wirklichkeit diese Goldbindung längst nicht mehr. Gold war zu einer normalen Ware und der Schweizer Franken zum gesetzlichen Zahlungsmittel geworden. Im Rahmen der Reform der Bundesverfassung, welche auf den 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde daher die Goldbindung des Frankens im Verfassungsrecht aufgehoben (Art. 99 BV, Geld- und Währungspolitik). Auf Gesetzesstufe wurde die Lösung des

Frankens vom Gold im neuen Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel, welches auf den 1. Mai 2000 in Kraft trat, umgesetzt.

Diese Anpassung des Währungsrechts an die Währungswirklichkeit hat dazu geführt, dass die Nationalbank mehr Währungsreserven hält, als sie für die Führung der Geld- und Währungspolitik effektiv benötigt. Die rechtlichen Bestimmungen zur Goldbindung des Frankens (Goldparität, Goldeinlöse- und Golddeckungspflicht) hatten nämlich zur Folge, dass die SNB ihre Goldbestände weit unter dem Marktpreis bilanzieren musste und An- und Verkäufe von Gold nicht möglich waren. Erst die auf den 1. Mai 2000 erfolgte Aufhebung der Goldbindung hat der SNB eine marktnahe Bewertung und einen flexibleren Einsatz ihrer Goldreserven ermöglicht. Dadurch erhielten die Goldbestände der SNB ihre Funktion als «normal verwendbare» Währungsreserven zurück. Im Anschluss an die Aufhebung der Goldbindung des Frankens drängte sich deshalb eine Überprüfung des für geld- und währungspolitische Zwecke notwendigen Bestandes an Währungsreserven der SNB auf.

Zwar gibt es kein absolutes Mass für die Bestimmung der optimalen Höhe an Währungsreserven. Eine Expertengruppe¹ hat aber 1997 anhand von Plausibilitätsüberlegungen und Vergleichen mit anderen Ländern mit ähnlichen Eigenschaften (Grösse, Grad der Auslandverflochtenheit, Vorhandensein eines internationalen Finanzplatzes) festgestellt, dass die bisherigen Fremdwährungsanlagen der SNB sowie rund die Hälfte ihres damaligen Goldbestandes von 2590 Tonnen Gold für die Führung der Geld- und Währungspolitik als ausreichend betrachtet werden konnten. Die andere Hälfte – die sog. «freien Aktiven» der SNB im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold – steht für andere Zwecke zur Verfügung. Ein aktualisierter Vergleich der Höhe der Währungsreserven verschiedener Zentralbanken bestätigt die Auffassung der Expertengruppe und zeigt, dass die SNB nach der Ausgliederung der 1300 Tonnen Gold im internationalen Vergleich über gut dotierte Devisen- und Goldreserven verfügen wird (Anhang 3).²

Der Wert der freien Aktiven hängt vom bei den Goldverkäufen jeweils erzielten Preis ab. Bei einem durchschnittlichen Goldpreis von 14 000 Fr./kg würden die freien Aktiven einem Betrag von gut 18 Milliarden Franken entsprechen; bei einem Durchschnittspreis von 15 000 Fr./kg sind es knapp 20 Milliarden Franken. Soll das Vermögen in seiner realen Substanz erhalten bleiben, stehen bei einem Realzins von 2,5 Prozent jährlich rund 450 bzw. knapp 500 Millionen Franken für die Ausschüttung zur Verfügung.

Um den Goldpreis durch massive Verkäufe nicht zu stark zu beeinflussen, haben sich die europäischen Zentralbanken im Rahmen eines Abkommens im September 1999 eine Verkaufsbeschränkung auferlegt: Sie haben vereinbart, die Goldverkäufe koordiniert abzuwickeln und in den Jahren 2000–2004 auf insgesamt maximal 2000 Tonnen – d.h. 400 Tonnen pro Jahr – zu beschränken. Die Goldverkäufe der SNB von 1300 Tonnen Gold sind in diesem Betrag vollumfänglich berücksichtigt.

Ende Juni 2003 hatte die SNB bereits 812 Tonnen Gold verkauft. Der Wert der freien Aktiven setzt sich aus dem bereits mit Goldverkäufen erzielten Erlös sowie dem

¹ Expertengruppe «Reform der Währungsordnung», «Der neue Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung», 24. Oktober 1997.

² Die Überlegungen und Berechnungen, welche zu diesem Ergebnis geführt haben, werden in der Botschaft vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung, BBl 1998 4051 ff im Detail dargelegt.

zu Marktpreisen bewerteten verbleibenden Gold (488 Tonnen) zusammen. Die von der SNB für die Ausgliederung dieses Vermögens gebildete «Rückstellung für die Übertragung der freien Aktiven»³ entspricht dem kumulierten Wert der Erlöse aus den Goldverkäufen (inkl. Absicherungsgeschäften) und dem Marktwert des noch nicht verkauften Goldes. Die Goldverkäufe sind nicht mit einer Veränderung der Notenbankgeldmenge verbunden und haben deshalb keine direkten Auswirkungen auf die Zinsentwicklung und die Teuerung.

2.1.2 Bisherige Vorlagen zur Verwendung der freien Aktiven

2.1.2.1 Vorschlag für einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung

Der Bundesrat hat am 27. Mai 1998 Botschaft und Entwurf für einen neuen Verfassungsartikel über Geld und Währung verabschiedet (BBl 1998 4007 ff.). Gleichzeitig wurde im Parlament die Totalrevision der Bundesverfassung beraten. Die vom Bundesrat vorgesehene separate Reform der Währungsverfassung ging weiter als der im Rahmen der Totalrevision nachgeführte Verfassungsartikel über die Geld- und Währungspolitik. Sie schlug nicht nur die im Rahmen der Nachführung ebenfalls vorgesehene Aufhebung der Goldbindung des Frankens vor, sondern sah insbesondere auch die verfassungsrechtliche Verankerung der Rechenschaftspflicht als Pendant zur Notenbankunabhängigkeit sowie eine Präzisierung des Notenbankauftrags vor. Die Botschaft zur separaten Reform der Währungsverfassung befasste sich zudem ausführlich mit der Frage, wie viel Währungsreserven die SNB für die Führung der Geld- und Währungspolitik braucht und was mit dem infolge der Aufhebung der Goldbindung des Frankens nicht mehr benötigten Nationalbankvermögen geschehen soll. Der Vorschlag des Bundesrats lautete damals, nur das für die Stiftung solidarische Schweiz vorgesehene Vermögen aus der SNB auszugliedern. Die Rechtsgrundlage für diese Auslagerung sollte im Rahmen der Stiftungsgesetzgebung geschaffen werden. Die weiteren für die Geldpolitik nicht mehr benötigten Goldreserven sollten im Eigentum der SNB verbleiben und in ertragbringende Aktiva umgeschichtet werden. Die Bewirtschaftung wäre von der SNB an externe Vermögensverwalter übertragen worden. Die Erlöse aus der Bewirtschaftung dieses Vermögens wären gemäss geltendem Verteilschlüssel und ohne Zweckbindung zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone ausgeschüttet worden.

Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung vertraten National- und Ständerat die Auffassung, dass eine vom geltenden Verteilschlüssel abweichende Regelung der Verwendung der nicht mehr benötigten Goldreserven einer expliziten Verfassungsgrundlage bedürfe. Sie ergänzten deshalb den neuen Verfassungsartikel mit einer Übergangsbestimmung, wonach die Gesetzgebung die Verwendung der für die Geld- und Währungspolitik nicht mehr benötigten Währungsreserven und ihrer Erträge regeln solle und dabei vom geltenden Verteilschlüssel abweichen könne.

In der Schlussabstimmung vom 18. Juni 1999 nahm der Ständerat den differenzbereinigten neuen Geld- und Währungsartikel mit klarem Mehr an. Im Nationalrat hingegen kumulierten sich die Nein-Stimmen der Gegner einer Priorisierung der

³ Vgl. z.B. Geschäftsbericht SNB 2002, S. 83.

Preisstabilität im Notenbankauftrag mit jenen der Gegner der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung, welche eine Verfassungsgrundlage für die Finanzierung der geplanten Stiftung solidarische Schweiz mittels nicht mehr benötigter Goldreserven geschaffen hätte. Der Nationalrat verwarf den Artikel knapp.⁴ Damit waren die separate Reform der Währungsverfassung und ein erster Versuch zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die Verwendung der freien Aktiven, welche den Verwendungentscheid dem Gesetzgeber übertragen hätte, gescheitert.

2.1.2.2 Volksabstimmung vom September 2002

Mit der Botschaft vom 17. Mai 2000 betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz (BBl 2000 3979 ff.) sowie der Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)» der Schweizerischen Volkspartei (SVP)⁵ wurden dem Parlament zwei neue Verwendungsvorschläge vorgelegt. Das Parlament beschloss, den Vorschlag des Bundesrats, welcher nur die Verwendung eines Teils der Goldreserven für die Solidaritätsstiftung geregelt, die Verwendung der verbleibenden Goldreserven aber vorläufig offen gelassen hätte, zu konkretisieren und dem Souverän als Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorzulegen. Am 22. September 2002 konnte sich das Stimmvolk somit zu zwei Vorlagen zur Verwendung der von der SNB nicht mehr benötigten Aktiven im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold äussern: der «Goldinitiative» der SVP und dem Gegenvorschlag des Parlaments, welcher auch vom Bundesrat unterstützt wurde.

Die Goldinitiative der SVP sah vor, Währungsreserven der SNB oder deren Erträge auf den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds) zu übertragen, soweit sie nicht für geld- und währungspolitische Zwecke benötigt werden.

Der Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament beabsichtigte, die freien Aktiven an einen Fonds zur ertragreichen Bewirtschaftung zu übertragen und dieses Vermögen in seiner Substanz real zu erhalten. Die Fondserträge sollten während dreissig Jahren zu je einem Drittel der AHV, den Kantonen und der durch das Gesetz zu errichtenden «Stiftung solidarische Schweiz» zukommen.⁶

Weder die Goldinitiative noch der Gegenvorschlag erzielten in der Volksabstimmung das erforderliche Mehr an Standes- und Volksstimmen: Die Goldinitiative wurde mit 52,4 Prozent Nein- zu 47,6 Prozent Ja-Stimmen abgelehnt, der Gegenvorschlag mit 51,8 Prozent Nein zu 48,2 Prozent Ja. Bei der Stichfrage hätten sich 52,0 Prozent für den Gegenentwurf ausgesprochen.

Eine vom politikwissenschaftlichen Institut der Universität Zürich verfasste VOX-Analyse der Abstimmungsergebnisse auf der Basis einer im Nachgang der Abstimmung durchgeführten Umfrage kommt zum Schluss, dass die Haltung zur Soli-

⁴ AB 1999 S 598; AB 1999 N 1403.

⁵ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)», BBl 2001 1403.

⁶ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)», BBl 2001 1403 ff. sowie Botschaft vom 17. Mai 2000 betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz, BBl 2000 3979 ff.

daritätsstiftung den Stimmenscheid stark beeinflusst hat. Aus den Antworten der nach dem Urnengang befragten Personen schliesst die VOX-Analyse zudem, dass eine vollständige Verwendung der freien Aktiven für nur einen Zweck nicht den Vorstellungen der Mehrheit der Stimmenden entspricht. Demgegenüber hielten 71 Prozent der Befragten den mit dem Gegenvorschlag angestrebten Substanzerhalt der freien Aktiven für eine gute Idee. Eine Mehrheit der Befragten hat sich zudem auch für eine zweckbestimmte Verwendung der Erträge aus dem Vermögen und gegen eine Äufnung des Kapitals bei der Nationalbank ausgesprochen.

2.1.3 Übergangslösung

2.1.3.1 Ausgangslage

Nach dem doppelten Nein in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 verbleiben die freien Aktiven vorläufig bei der SNB. Der Bundesrat hat eine Verteilung dieses Vermögens gemäss dem geltenden Schlüssel für die Reingewinne der Nationalbank und lediglich gestützt auf eine Gewinnausschüttungsvereinbarung von SNB und EFD ohne Einbezug von Parlament und/oder Volk und Ständen bereits im Vorfeld der Volksabstimmung auf Grund der fehlenden demokratischen Legitimation abgeschlossen.⁷

Auf dem bereits verkauften und reinvestierten Gold fallen Erträge an, welche zunächst gemeinsam mit den «regulären» SNB-Erträgen in die normale Erfolgsrechnung der SNB fliessen. Die SNB weist einen im Voraus vereinbarten, während mehreren Jahren konstanten Gewinn aus. Bei der Festlegung der Ertragsprognosen für die gegenwärtige Gewinnausschüttung von 2,5 Milliarden Franken pro Jahr sind diese Zusatzerträge nicht berücksichtigt worden, weil zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung (April 2002, Anhang 1) noch mit der Annahme einer der beiden Vorlagen in der Volksabstimmung vom September 2002 und mit einer raschen Ausgliederung der freien Aktiven gerechnet wurde. Ohne Abschluss einer zusätzlichen Gewinnausschüttungsvereinbarung könnten die Zusatzerträge somit nicht ausgeschüttet werden. Unter sonst unveränderten Rahmenbedingungen hätten die Zusatzerträge deshalb zu einem über Erwarten starken Anstieg der geld- und währungspolitischen Rückstellungen der SNB beigetragen. Der Bundesrat hat deshalb am 30. Januar 2003 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, mit der SNB Gespräche aufzunehmen mit dem Ziel, eine zusätzliche befristete Gewinnausschüttungsvereinbarung abzuschliessen. Am 12. Juni 2003 haben SNB und EFD eine entsprechende Zusatzvereinbarung abgeschlossen (Anhang 2).

2.1.3.2 Inhalt der Zusatzvereinbarung

Die Zusatzvereinbarung erlaubt es, bereits ab Frühling 2004 die jährlich auf den freien Aktiven anfallenden Erträge gemäss geltendem Recht zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone auszuschütten. Die Zusatzvereinbarung ist befristet und gilt bis zum Inkrafttreten der vorliegenden (oder einer anderen) Verfassungsgrundlage für die Verwendung der freien Aktiven.

⁷ Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Merz vom 29. Mai 2002 (02.3089).

Um dem Anliegen der Kantone nach möglichst gut vorhersehbaren Einnahmen Rechnung zu tragen, sieht auch die Zusatzvereinbarung eine Glättung der jährlichen Ausschüttungsbeträge vor. Diese Glättung macht – analog zur «regulären» Gewinnausschüttungsvereinbarung – eine Prognose der künftigen Erträge auf den freien Aktiven notwendig. Der Erlös aus dem bereits verkauften Gold ist hauptsächlich in Obligationen öffentlich-rechtlicher Institutionen sowie zu einem kleinen Teil in Festgeldern bei in- und ausländischen Banken angelegt. Ende 2002 bestanden 11 Prozent des Anlageportefeuilles aus Obligationen in Franken; weitere 57 Prozent waren gegen Währungsrisiken abgesichert. Das übrige Portefeuille war in Euro (21 %), US-Dollar (4 %) und anderen Währungen (7 %) angelegt.

Da die SNB ihre Goldverkäufe erst Ende 2004 abschliessen wird, werden erst während dem Jahr 2005 auf den gesamten freien Aktiven Erträge anfallen, die dann im Frühling 2006 ausgeschüttet werden können. Die Ausschüttungsbeträge werden deshalb von Frühling 2004–2006 kontinuierlich ansteigen. Bei einem durchschnittlichen Goldpreis von 15 000 Fr./kg steht Anfang 2003 ein Vermögen von gut 10 Milliarden Franken, Anfang 2004 von rund 15 Milliarden Franken und ab Anfang 2005 von nicht ganz 20 Milliarden Franken zur Bewirtschaftung zur Verfügung. Bei einer durchschnittlichen Nominalrendite von 2,5 Prozent könnten somit im Frühling 2004 rund 300 Millionen, im Frühling 2005 rund 400 Millionen und ab Frühling 2006 rund 500 Millionen Franken ausgeschüttet werden.

Die angenommenen 2,5 Prozent Nominalrendite stellen eine Schätzung dar, die dem aktuellen Zinsumfeld Rechnung trägt und berücksichtigt, dass es sich um eine befristete Übergangslösung handelt. Die Ertragsprognosen für die Zusatzvereinbarung werden gleichzeitig mit der Höhe der «regulären» Gewinnausschüttung von jährlich 2,5 Milliarden Franken im Jahre 2007 einer Überprüfung unterzogen, sofern bis dann noch keine andere Rechtsgrundlage für die Verwendung der freien Aktiven vorliegt.

Demzufolge haben SNB und EFD ausgehend von einem durchschnittlichen Goldpreis von 15 000 Fr./kg, einer Rendite von 2,5 Prozent und dem Abschluss der Goldverkäufe Ende 2004 folgende Ausschüttungsbeträge vereinbart:

Geschäftsjahr der SNB	Überweisung im Frühling	Betrag (in Mio. Fr.)
2003	2004	300 (Bund 100; Kantone 200)
2004	2005	400 (Bund 133; Kantone 266)
ab 2005	ab 2006	500 (Bund 166; Kantone 333)

Weil Abweichungen der effektiv auf den freien Aktiven erzielten Erträge von der vereinbarten Ausschüttungssumme über die geld- und währungspolitischen Rückstellungen ausgeglichen werden, ist die Vereinbarung von separaten Unter- bzw. Obergrenzen für die Ausschüttung aus den freien Aktiven nicht nötig. Vielmehr finden für diese Rückstellungen die Unter- bzw. Obergrenzen aus der «regulären» Gewinnausschüttungsvereinbarung vom Frühling 2002 Anwendung: Sobald die Rückstellungen um mehr als 10 Milliarden Franken von ihrer angestrebten Entwicklung abweichen, wird die «reguläre» Gewinnausschüttung (2,5 Mrd. Fr. pro Jahr) angepasst.

Eine Überprüfung beider Ausschüttungsvereinbarungen im Jahr 2007 wird es zudem erlauben, allfälligen sich abzeichnenden Abweichungen von der Prognose frühzeitig Rechnung zu tragen (Ziff. 3.2.2.3).

Wie bei der «regulären» Gewinnausschüttung wird die SNB den Gesamtbetrag der Eidg. Finanzverwaltung überweisen. Diese überweist gemäss Artikel 99 Absatz 4 BV zwei Drittel an die Kantone, wobei die Kantonsanteile gemäss Artikel 27 Absatz 4 des Nationalbankgesetzes vom 23. Dezember 1953 (SR 951.11) zu $\frac{5}{8}$ gemäss Wohnbevölkerung und zu $\frac{3}{8}$ gemäss Finanzkraft verteilt werden.

Das EFD hat am 30. Januar 2003 über den Grundsatzentscheid des Bundesrats, eine solche Zusatzvereinbarung abzuschliessen, orientiert. Die Finanzdirektorenkonferenz wurde vom Vorsteher des EFD mit Schreiben vom 12. Juni 2003 über den konkreten Inhalt der Zusatzvereinbarung informiert.

2.1.4 **Vorschläge für die Verwendung der freien Aktiven**

2.1.4.1 **Übersicht über hängige parlamentarische Vorstösse**

Im Nachgang zur Volksabstimmung vom September 2002 wurden erneut verschiedene Vorschläge zur Verwendung des nicht mehr benötigten Nationalbankvermögens vorgebracht. Die untenstehende Liste gibt einen Überblick über diese Vorstösse:

Vorstoss	Verwendungsvorschlag
02.3451 Motion Favre 23.09.02	– Verteilung gemäss Artikel 99 Absatz 4 – Bundesanteil zur Schuldentilgung einsetzen
02.3452 Motion Merz 23.09.02	– Verteilung gemäss Artikel 99 Absatz 4 – Bundesanteil zur Schuldentilgung einsetzen
02.445 Pa.Iv. Fasel 25.09.02	– Reale Substanzerhaltung mittels Fonds – Erträge zu Gunsten der Erhöhung von Kinderzulagen
02.446 Pa.Iv. Grobet 25.09.02	– $\frac{2}{3}$ an AHV-Fonds mit Auflage der realen Substanzerhaltung und zur Investition namentlich in Mietwohnraum und in Obligationen der öffentlichen Hand – $\frac{1}{3}$ an die Kantone
02.447 Pa.Iv. Dupraz 25.09.02	– Reale Substanzerhaltung mittels Fonds – Erträge zu je $\frac{1}{3}$ an Kantone, AHV, Bildung/Forschung
02.449 Pa.Iv. SVP-Fraktion 26.09.02	– Reale Substanzerhaltung mittels Fonds – Erträge während 30 Jahren zu $\frac{2}{3}$ an die AHV und zu $\frac{1}{3}$ an die Kantone

Vorstoss	Verwendungsvorschlag
02.3620 Interpellation Studer 04.10.02	<ul style="list-style-type: none"> – Einberufung eines «runden Tisches» – Berücksichtigung von Bund und Kantonen – Beurteilung der Varianten Schuldenabbau, innovative Projekte im Bereich Bildung, Familie und Ähnlichem
02.316 Kt.Iv. Obwalden 29.11.02	<ul style="list-style-type: none"> – Ausschüttung gemäss Artikel 99 Absatz 4 BV zu mindestens $\frac{2}{3}$ an die Kantone
02.3705 Motion SVP-Fraktion 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> – Übergangslösung: Separater Ausweis der freien Aktiven bei der SNB; Äufnung der Vermögenserträge bis zum Verwendungsentscheid
02.3713 Motion SP-Fraktion 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> – Übergangslösung: Separater Ausweis der freien Aktiven bei der SNB; Äufnung der Vermögenserträge bis zum Verwendungsentscheid
03.3000 Postulat Finanzkomm. 13.01.03	<ul style="list-style-type: none"> – Ausschüttung gemäss Artikel 99 Absatz 4 BV zu mindestens $\frac{2}{3}$ an die Kantone
03.400 Pa.Iv. SP-Fraktion 13.03.03	<ul style="list-style-type: none"> – Reale Substanzerhaltung mittels Fonds – Erträge zu je $\frac{1}{3}$ an Kantone, AHV, Bildungsoffensive
03.305 Kt.Iv. Solothurn 14.03.03	<ul style="list-style-type: none"> – Ausschüttung gemäss Artikel 99 Absatz 4 BV zu mindestens $\frac{2}{3}$ an die Kantone
03.3213 Interpell. Abate 07.05.03	<ul style="list-style-type: none"> – Verwendung von $\frac{1}{3}$ der Erträge während 10 Jahren zur Finanzierung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte
03.309 Kt.Iv. Bern 17.06.03	<ul style="list-style-type: none"> – Ausschüttung gemäss Artikel 99 Absatz 4 BV zu mindestens $\frac{2}{3}$ an die Kantone – Keine Zweckbindung für Kantonsanteile
03.3299 Interpell. Bignasca 17.06.03	<ul style="list-style-type: none"> – Frage, ob Goldverkäufe vorläufig gestoppt und zu einem späteren Zeitpunkt zu besseren Preisen fortgesetzt werden sollen

Der Nationalrat hat sich am 21. März 2003 mit der Interpellation Studer (02.3620) befasst, wobei der Interpellant von der Antwort des Bundesrats vom 7. März teilweise befriedigt war. Der Ständerat hat die Motion Merz (02.3452) am 19. März 2003 angenommen und an den Nationalrat überwiesen. Das Postulat der Finanzkommission (03.3000) wurde am 2. Juni vom Ständerat ebenfalls angenommen. Die übrigen Vorstösse wurden noch nicht im Plenum behandelt.

2.1.4.2 Beurteilung von Verwendungsoptionen

2.1.4.2.1 Ausgangslage

Die verschiedenen Vorschläge für die Verwendung der freien Aktiven lassen sich grundsätzlich in die folgenden drei Kategorien aufteilen:

- Zweckfreie Verwendung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben
- Zweckgebundene Verwendung (AHV, Bildung, Kinderzulagen)
- Rückzahlung öffentlicher Schulden

Im Folgenden wird kurz geprüft, inwieweit die einzelnen Kategorien es erlauben, die freien Aktiven bzw. deren Erträge so einzusetzen, dass die Ziele einer verantwortungsvollen Finanzpolitik – gerechte Verteilung, gesunder Staatshaushalt, hohe Standortqualität und effizienter Mitteleinsatz – möglichst gut erfüllt werden⁸.

Unter «gerechter Verteilung» ist hier einerseits gemeint, dass das über Generationen angesparte Volksvermögen nicht zu einem beliebig festgelegten Zeitpunkt auf einen Schlag von einer einzigen Generation verbraucht werden sollte. Gleichzeitig soll eine gerechte Verteilung auch die einseitige Berücksichtigung von Partikularinteressen vermeiden.

Unter dem Aspekt des «gesunden Staatshaushalts» wird geprüft, ob die vorgeschlagene Mittelverwendung nicht zu einem unkontrollierten Ausgabenwachstum und damit zu einer Erhöhung der Staatsquote führt. Zu gesunden Finanzen gehört zudem eine nachhaltig tragbare Verschuldung.

Mit «effizientem Mitteleinsatz» soll sichergestellt werden, dass die Mittel mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad eingesetzt werden und geeignet sind, das Wachstumspotenzial zu erhöhen.

Unter der «Standortqualität» wird schliesslich im vorliegenden Fall speziell untersucht, ob die Mittelverwendung die Gefahr in sich birgt, die Unabhängigkeit der SNB in Frage zu stellen und die Preisstabilität zu gefährden.

Für die Verwendung des den Kantonen zugesprochenen Anteils können lediglich Empfehlungen abgegeben werden. Allfällige Zweckbindungen beziehen sich daher immer auf den Bundesanteil.

2.1.4.2.2 Zweckfreie Verwendung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Die freien Aktiven bzw. die jährlich auf diesem Vermögen erwirtschafteten Erträge werden ohne Zweckbindung zur Finanzierung von laufenden Ausgaben herangezogen.

Unter dem Aspekt der intertemporalen Verteilungsgerechtigkeit drängt es sich bei diesem Vorschlag auf, lediglich die jährlich anfallenden Erträge einzusetzen, die Ver-

⁸ Dazu: Finanzleitbild: Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrats vom 4. Oktober 1999, <http://www.efd.admin.ch/d/dok/grundlagenpapiere/finanzleitbild/flb.pdf>.

mögenssubstanz jedoch zu erhalten. Die Verteilgerechtigkeit zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen ist bei einem Verzicht auf Zweckbindungen gegeben; es werden keine Partikularinteressen bevorzugt. Das Parlament entscheidet im normalen Budgetprozess über die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen.

Solange die Mehreinnahmen nicht zu einer Ausgabenerhöhung führen, ist die zweckfreie Überweisung an Bund und Kantone nicht mit einer Erhöhung der Staatsquote verbunden. Der Beitrag aus den freien Aktiven zur Finanzierung bestehender Staatsaufgaben hätte in diesem Fall den Charakter einer Steuersenkung (effektive Steuersenkung oder teilweiser Verzicht auf vorgesehene Steuererhöhungen). Um die Auswirkungen von Steuersenkungen zu untersuchen, müsste zunächst einmal festgelegt werden, welche Steuern denn überhaupt gesenkt werden sollen (Mehrwertsteuer, direkte Bundessteuer, Unternehmenssteuern usw.). Weil der Steuerbelastung im internationalen Standortwettbewerb eine grosse Bedeutung zukommt und Steuern oft verzerrend wirken, gelten dauerhafte Steuersenkungen aus wirtschaftlicher Sicht als sinnvoll. Selbst wenn die gesamten Vermögenserträge ausschliesslich für die Senkung von Bundessteuern verwendet würden (keine Berücksichtigung der Kantone), würden allerdings pro Jahr ca. 500 Millionen Franken zur Verfügung stehen, also z.B. knapp $\frac{1}{4}$ Mehrwertsteuerprozentpunkt oder nicht ganz 4,5 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer aus dem Jahr 2002. Spürbare Effekte auf das Wachstumspotenzial wären so kaum möglich. Hingegen wäre die Steuersenkungsvariante staatsquotenneutral.

All diese Überlegungen treffen nur zu, wenn die Zusatzerträge aus den freien Aktiven zur Finanzierung bestehender Aufgaben verwendet werden. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass Mehreinnahmen tendenziell die Ausgabendisziplin schwächen.

Was die Effizienz der Mittelverwendung angeht, stellt aus budgetpolitischer Sicht die zweckfreie Überweisung der jährlich anfallenden Erträge an die öffentlichen Haushalte die effizienteste Einsatzmöglichkeit dar. Zweckbindungen schränken den Spielraum für das Setzen von finanzpolitischen Prioritäten ein. Sie führen zudem häufig zu einem suboptimalen Mitteleinsatz.

Da bei dem Verzicht auf Zweckbindungen die Mehreinnahmen aus der Bewirtschaftung der freien Aktiven nicht mit bestimmten Ausgaben «gekoppelt» werden, besteht keine Gefahr, dass steigende Ausgaben direkt zu Ansprüchen an die SNB nach höheren Ausschüttungen führen. Die Notenbankunabhängigkeit bleibt somit gewährleistet. Dies gilt auch, wenn infolge der Mehreinnahmen Steuersenkungen ermöglicht werden. Zwar schlagen sich Änderungen der Mehrwertsteuersätze jeweils mit einem einmaligen Effekt auf das Preisniveau nieder. Angesichts des geringen Umfangs der möglichen Steuersenkungen dürften aber keine spürbaren Preissenkungen zu erwarten sein. Wichtig für die Notenbankunabhängigkeit ist schliesslich, dass die Substanzerhaltung und Vermögensbewirtschaftung nicht dauerhaft der SNB übertragen wird, da dies zu Zielkonflikten mit der Führung der Geldpolitik führt (Ziff. 2.1.5.2). Wenn lediglich die Erträge eingesetzt werden, besteht auf Grund des geringen Ausmasses keine Gefahr, dass die Preise auf Grund von höherer Konsumnachfrage ansteigen.

2.1.4.2.3 Zweckgebundene Verwendung zur Finanzierung laufender Ausgaben

Verschiedene Vorstösse schlagen eine Zweckbindung für die Verwendung der Erträge aus den freien Aktiven vor.

Wie bei der Verwendung ohne Zweckbindung drängt sich aus Gründen der intertemporalen Verteilergerechtigkeit auch bei Zweckbindungen zur Finanzierung von laufenden Ausgaben die Substanzerhaltung auf. Ausnahme bildet hier die AHV: Sollen die freien Aktiven zur Finanzierung der AHV beitragen, so könnte das Vermögen in seiner Substanz direkt an den AHV-Fonds übertragen werden. Vorteilhaft aus Sicht der Effizienz wäre bei einer Übertragung an den AHV-Fonds insbesondere, dass ein bestehender Fonds genutzt und keine zusätzlichen Strukturen aufgebaut werden müssten. Allerdings würde die Vermögensübertragung an den AHV-Fonds ohne Zusatzaufgaben die Substanzerhaltung nicht gewährleisten. Wollte man innerhalb des AHV-Fonds die Substanzerhaltung sicherstellen, wären gesetzliche Anpassungen notwendig, da die freien Aktiven getrennt von den übrigen Einnahmequellen des AHV-Fonds erfasst werden müssten.

Was die Verteilergerechtigkeit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die Auswirkungen auf die Staatsquote und die Effizienz des Mitteleinsatzes angeht, ist zu differenzieren, ob die Zweckbindung zur Finanzierung laufender Ausgaben oder zur Finanzierung neuer Aufgaben/Transferleistungen verwendet wird.

Werden die Mittel ohne zusätzliche Spezifizierung dem AHV-Fonds überwiesen, so leisten sie einen Beitrag an die Finanzierung der steigenden Kosten dieser Sozialversicherung. Dadurch können künftig notwendige Mehrwertsteuererhöhungen verzögert werden. Davon profitieren alle Bevölkerungsschichten in dem Masse, in dem sie mehrwertsteuerbelastete Güter und Dienstleistungen konsumieren. Die Staatsquote wird durch eine Übertragung von Mitteln an den AHV-Fonds ohne gleichzeitigen Ausbau der Leistungsseite nicht zusätzlich erhöht. Anders sieht es aus, wenn die Zuweisung an den AHV-Fonds mit einem Leistungsausbau bei der AHV verknüpft werden sollte. Je nach Ausgestaltung der Zusatzleistungen profitieren unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und die Staatsquote wird im Umfang der Zusatzleistungen erhöht. Was die Auswirkungen auf das Potenzialwachstum angeht, wirkt sich ein Hinausschieben von Steuererhöhungen grundsätzlich positiv aus. Vergleicht man die zur Diskussion stehenden Mittel mit dem Finanzierungsbedarf der AHV, so dürfte die positive Wirkung allerdings bescheiden ausfallen. Die jährlich real erzielten Erträge auf den freien Aktiven (ca. 500 Mio. Fr.) würden ungefähr 1,7 Prozent der Gesamteinnahmen der AHV ausmachen bzw. knapp $\frac{1}{4}$ Mehrwertsteuerprozentpunkt entsprechen.

Die Vorschläge, die Erträge aus den freien Aktiven für Investitionen in die Aus- und Weiterbildung zu investieren, zielen alle auf eine Ausweitung des Bildungsangebots und damit auf eine Erhöhung der Staatsquote ab. Je nach Ausgestaltung des Vorschlags und der Wahl der Bildungsmassnahmen können gewisse Bevölkerungsgruppen direkt vom neuen Bildungsangebot profitieren und werden so bevorzugt behandelt. Gut ausgebildete Arbeitskräfte stellen allerdings auch einen wichtigen Standortfaktor für die Schweiz dar. Geht man deshalb davon aus, dass die zusätzlichen Bildungsmassnahmen langfristig zu einem Produktivitätsanstieg beitragen, so profitieren letztlich wieder alle von dieser Massnahme.

Allerdings stellt sich beim effizienten Mitteleinsatz das Problem, dass Mehrinvestitionen in Bildung nicht automatisch zu besserem Know-how führen. Zudem sollte die Finanzierung der als notwendig erachteten Bildungsmassnahmen über das normale Budget sichergestellt und nicht von Spezialfinanzierungen abhängig gemacht werden. Schliesslich gehört ein grosser Teil des Bildungsbereichs in die Zuständigkeit der Kantone, weshalb für den Einsatz der Erträge aus den freien Aktiven zunächst «Nischen» im Zuständigkeitsbereich des Bundes gesucht werden müssten. Aus diesen Gründen ist die Gefahr eines suboptimalen Mitteleinsatzes bei der Finanzierung von Zusatzinvestitionen im Bildungsbereich relativ gross.

Bei den Kinderzulagen ist schliesslich auch die Distributionsgerechtigkeit nicht berücksichtigt, weil nur Familien mit Kindern von den Erträgen aus den freien Aktiven profitieren. Die Kinderzulagen führen zu einer Erhöhung der staatlichen Transferleistungen. Wirtschaftliche Auswirkungen sind bei einer Verwendung der Erträge kaum zu erwarten. Bei der Einführung dürfte ein Teil dieses unerwarteten Zusatzeinkommens von den Familien für Konsumausgaben verwendet werden und so die Wirtschaft etwas beleben. Der Umfang ist jedoch sehr klein. Obwohl die Initianten dieses Vorschlags festhalten, dass Kinder die Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung seien, dürfte auch das Potenzialwachstum durch die Kinderzulagen nicht verändert werden, da der Entscheid für oder gegen Kinder kaum von einer Erhöhung der Kinderzulagen abhängen dürfte.

Was die Auswirkungen auf Notenbankunabhängigkeit und Preisstabilität angeht, besteht bei der Mittelverwendung für einen konkreten Zweck wie z. B. die AHV grundsätzlich die Gefahr, dass bei steigendem Finanzierungsbedarf erneute Ansprüche an die Nationalbank gestellt werden könnten. Dadurch würde die Notenbankunabhängigkeit erheblich beeinträchtigt. Diese Gefahr kann aber deutlich reduziert werden, wenn die freien Aktiven durch einen Fonds ausserhalb der Nationalbank verwaltet werden und damit nach der einmaligen Vermögensübertragung keine Verbindung mehr zwischen den freien Aktiven und der Notenbank besteht. Werden für die zweckgebundenen Ausgaben oder Transfers lediglich die jährlich auf den freien Aktiven erzielten Erträge verwendet, so besteht in allen Fällen keine Gefahr einer nachfragebedingten Inflation.

2.1.4.2.4 Schuldenabbau

Die Tilgung von Schulden der öffentlichen Hand stellt schliesslich ebenfalls einen oft vorgebrachten Vorschlag dar. Die Verschuldung des Bundes belief sich Ende 2002 auf 122 Milliarden Franken. Würden die gesamten freien Aktiven (rund 20 Mrd. Fr.) zur Tilgung der Bundesschuld eingesetzt, so würde dies einen Abbau der Schulden um rund 16 Prozent erlauben. Würde lediglich der «Bundesdrittel» eingesetzt, so wäre ein Abbau um gut 5 Prozent möglich. Bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 3 Prozent reduzierten sich die Schuldzinsen um 620 bzw. 207 Millionen Franken pro Jahr. Würden lediglich die jährlich anfallenden Realerträge (rund 500 Mio. Fr.) für den Schuldenabbau eingesetzt, so wäre ein Abbau der Bundesschulden um 0,4 (sämtliche Erträge) bzw. 0,1 Prozent ($\frac{1}{3}$ der Erträge) möglich. Den Kantonen könnte ebenfalls ein Schuldenabbau nahegelegt werden; eine verbindliche Verpflichtung zur Schuldentilgung wäre hingegen nicht praktikabel.

Damit ein substanzieller Schuldenabbau möglich ist, müssten die freien Aktiven in ihrer Substanz für den Schuldenabbau eingesetzt werden.⁹ Eine Substanzerhaltung im üblichen Sinn wäre somit nicht möglich. Bleiben die Schulden jedoch dauerhaft auf einem niedrigeren Niveau, so ist eine Art indirekter Substanzerhalt gewährleistet und auch künftige Generationen könnten von den freien Aktiven profitieren: Die Erträge würden nicht in Form von Vermögenszinsen, sondern in Form von niedrigeren Schuldzinszahlungen anfallen. Eine Art intertemporale Distributionsgerechtigkeit wäre somit gewährleistet. Im Unterschied zu Vorschlägen mit Substanzerhaltung kann beim Schuldenabbau auf die Schaffung eines Fonds verzichtet werden, und auch die SNB wäre rasch und vollständig von ihrer Aufgabe als Vermögensverwalterin für die öffentliche Hand entlastet, wenn die Vermögenssubstanz nach Abschluss der Goldverkäufe in einem einzigen Schritt an Bund und Kantone ausgeschüttet würde.

Was die Verteilung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen angeht, entspricht die Entlastung des Budgets durch die niedrigeren Passivzinsen einer Steuer senkung. Je nachdem, zu welchem Zweck die freien Mittel eingesetzt werden, sehen die Verteilungswirkungen unterschiedlich aus.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist der Vorschlag der Schuldentilgung positiv zu beurteilen: Geordnete öffentliche Finanzen und eine moderate Steuerbelastung stellen wichtige Standortfaktoren dar. Verschiedene Studien zeigen zudem, dass hohe öffentliche Defizite und Verschuldung mit indirekten negativen Effekten verbunden sind (hohe Zinsen, Crowding-Out von privaten Investitionen). Es ist jedoch unklar, inwieweit diese indirekten Effekte für die Schweiz mit ihrem hohen Ertragsbilanzüberschuss zutreffen.

Sofern die Entlastung des Budgets durch die niedrigen Schuldzinszahlungen die Sparmoral nicht untergräbt und zu neuen Mehrausgaben führt, hat die Schuldentilgung keine Veränderung der Staatsquote (Vermeidung von geplanten Steuererhöhungen) bzw. eine Abnahme der Staatsquote (Steuersenkungen) zur Folge. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist allerdings die Nettoschuld der öffentlichen Haushalte und der Notenbank relevant; bei einem Schuldenabbau mit Notenbankvermögen bleibt diese konstant.

Aus Sicht der Notenbankunabhängigkeit und Preisstabilität hat ein Schuldenabbau insofern positive Auswirkungen, als dass die Gefahr einer Finanzierung von Staatsschulden via Notenpresse mit abnehmender Schuldenlast geringer wird.

⁹ Für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Vermögenssubstanz in einem Fonds und für die Verwendung der Erträge zum Schuldenabbau würde sprechen, dass sich der Bund am Kapitalmarkt relativ günstig verschulden kann. Die Erträge aus der Vermögensbewirtschaftung dürften daher über den Schuldzinsen liegen. Hingegen kämen die Kosten für die Vermögensverwaltung hinzu. Zudem wären die positiven Auswirkungen eines Schuldenabbaus auf Grund des geringen Betrags verschwindend klein.

2.1.5 Konzept des Bundesrats

2.1.5.1 Substanzerhaltung

2.1.5.1.1 Konzept

Grundsätzlich hätten die freien Aktiven nach dem doppelten Nein vom September 2002 als «überschüssige Währungsreserven» bezeichnet und gestützt auf die geltende Verfassung (Art. 99 Abs. 4 BV) mittels Anpassung der Gewinnausschüttungsvereinbarung von EFD und SNB oder allenfalls einer neuen Gesetzesbestimmung in ihrer Substanz zu $\frac{1}{3}$ an den Bund und zu $\frac{2}{3}$ an die Kantone ausgeschüttet werden können.

Verschiedene Gründe sprechen allerdings dafür, die freien Aktiven in ihrer Substanz zu erhalten:

- Die freien Aktiven stellen über mehrere Generationen hinweg angespartes Vermögen dar. Es gibt keinen schwergewichtigen Grund, weshalb dieses Vermögen gerade der heutigen Generation zum Verbrauch zukommen sollte. Die zufällige Verteilung zu einem beliebig gewählten Zeitpunkt wäre mit grosser Willkür verbunden. Mit dem Substanzerhalt wird sichergestellt, dass das über Jahrzehnte angesparte Vermögen auch künftigen Generationen noch zur Verfügung steht.
- Die Substanzerhaltung geniesst breite Unterstützung bei weiten Kreisen der Bevölkerung.
- Aus finanzpolitischer Sicht macht es wenig Sinn, laufende Ausgaben mittels Vermögensabbau zu finanzieren.
- Der Verzicht auf Substanzerhaltung und die Verwendung der freien Aktiven innert kurzer Frist hätten je nach Wahl des Verwendungszwecks unterschiedliche unerwünschte wirtschaftliche Auswirkungen: Wird das Vermögen auf einen Schlag zur Finanzierung von öffentlichen oder privaten Ausgaben (bei Steuersenkungen) ausgegeben, so besteht die Gefahr, dass der damit verbundene Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu Preissteigerungen führt. Ein einmaliger Schuldenabbau schliesslich könnte im betreffenden Jahr auf dem Kapitalmarkt fühlbare Spuren hinterlassen. Das Anleihevolumen des Bundes beträgt zum Beispiel für das Jahr 2003 voraussichtlich netto rund 8 Milliarden Franken. Der Bund begibt derzeit im monatlichen Rhythmus neue Anleihen. Ein einmaliger Schuldenabbau hätte fast zwangsläufig zur Folge, dass sich der Bund auf längere Zeit vom Kapitalmarkt zurückziehen müsste. Der Markt für Bundesobligationen würde darunter leiden, gar austrocknen, und viele Investoren, vor allem institutionelle, wären mit einem Anlagenotstand konfrontiert. Bundesobligationen erfüllen auch wichtige Funktionen als lieferbare Titel für Futures-Kontrakte, und ihre Renditen gelten ganz generell als Referenz («Benchmark») im Markt für Schweizerfranken-Zinsen. Ein einmaliger Schuldenabbau könnte diese Funktionen stark beeinträchtigen. Bei einer Substanzerhaltung des Vermögens und dem Einsatz lediglich der Zinsen für den Schuldenabbau stellte sich dieses Problem nicht in diesem Ausmass.

Nachteilig an der Substanzerhaltung ist hingegen, dass diese durch den Aufbau von neuen Strukturen sichergestellt werden muss (Ziff. 2.1.5.2).

Insgesamt überwiegen aber die Vorteile einer Substanzerhaltung deutlich, weshalb sich der Bundesrat dafür einsetzt.

Die Substanzerhaltung wird gewährleistet, indem jeweils nur die real erzielten Erträge ausgegeben werden. Der Nominalwert der freien Aktiven wird im Ausmass der jährlichen Teuerung aufgestockt.

2.1.5.1.2 Rechtsgrundlage

Für die reale Substanzerhaltung der freien Aktiven – d. h. deren jährliche Aufstockung im Ausmass der Teuerung – ist aus verfassungsrechtlicher Sicht die Schaffung einer speziellen Verfassungsgrundlage notwendig: Der Bundesrat hat nämlich in seiner Botschaft vom 17. Mai 2000 betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz dargelegt, dass die nicht benötigten Goldreserven in der Höhe von 1300 Tonnen im Prinzip zurückbehaltene Nationalbankgewinne darstellen; die Haltung des Gesetzgebers, wonach für eine Verwendung der Überschussreserven, die von der Gewinnverteilungsregel abweiche, eine ausdrückliche Verfassungsnorm zu schaffen sei, werde daher akzeptiert (BBl 2000 3987).

Der geltende Artikel 99 Absatz 4 BV sieht die Ausschüttung von mindestens zwei Dritteln der Nationalbankgewinne an die Kantone vor. Mit einer solchen Ausschüttung ist naturgemäss verbunden, dass die Empfänger über die Mittel uneingeschränkt verfügen können. Tritt nun die Auflage der Substanzerhaltung hinzu, so ist diese umfassende Dispositionsmöglichkeit nicht mehr gegeben. Bund und Kantone könnten zudem im Falle der geplanten Befristung des Bewirtschaftungsfonds lediglich während beschränkter Zeit auf die Erträge der freien Aktiven greifen. Ausserdem bliebe das Schicksal der Vermögenssubstanz nach Ablauf der vorgesehenen Befristung offen. Die Auflage der «Substanzerhaltung» stellt daher auch dann eine Abweichung vom geltenden Artikel 99 Absatz 4 BV dar, wenn die Erträge wie vom Bundesrat vorgeschlagen nach dem in dieser Bestimmung festgelegten Schlüssel verteilt werden. Dementsprechend ist dafür eine Verfassungsänderung (Ergänzung der Übergangsbestimmungen in Art. 197 BV) erforderlich.

2.1.5.2 Bewirtschaftung durch einen Fonds

2.1.5.2.1 Verzicht auf eine Bewirtschaftung durch die SNB

Die freien Aktiven sollen an einen separaten Fonds zur Bewirtschaftung übertragen werden. Von einer Verwaltung des Vermögens durch die SNB ist aus folgenden Gründen abzusehen:

Ein Doppelmandat der SNB als geldpolitische Behörde und als Vermögensverwalterin könnte zu Interessenkonflikten führen. Strafte beispielsweise die SNB ihre geldpolitischen Zügel, so müssten viele inländische Unternehmen einen vorübergehenden Absatzzrückgang und Gewinneinbruch hinnehmen, was sich negativ auf ihre Aktienkurse auswirkte. Hielte die SNB Aktien solcher Unternehmen, so würde ihre Tätigkeit als geldpolitische Behörde ihrem Ergebnis als Vermögensverwalterin schaden. Zudem würde die SNB zumindest im Zusammenhang mit ihrem inländi-

schen Portefeuille über einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Vermögensverwaltern verfügen.

Ebenfalls wären Interessenkonflikte zwischen der Mitwirkung der SNB bei der Förderung der Systemstabilität und ihrer Tätigkeit als Vermögensverwalterin zu erwarten: Im Rahmen der Förderung der Systemstabilität arbeitet die SNB eng mit der Eidgenössischen Bankenkommision zusammen und erhält von dieser auch Informationen zur finanziellen Lage und Sicherheit einzelner Finanzinstitute. Würde die SNB diese Informationen nun gezielt im Rahmen ihrer Tätigkeit als Vermögensverwalterin ausnützen, so setzte sie sich Insidervorwürfen aus.

Mit der Schaffung eines Bewirtschaftungsfonds kann die SNB von der Aufgabe als Vermögensverwalterin für die öffentliche Hand entlastet werden.

2.1.5.2.2 Aufbau und Ausgestaltung des Fonds

Ein neu zu errichtender Fonds soll mit der Verwaltung der freien Aktiven beauftragt werden. Da die Kantone als Hauptbezüger der Erträge auch zur Trägerschaft des Fonds gehören, drängt sich die Schaffung eines spezialgesetzlichen, rechtlich selbstständigen Fonds auf; ein rechtlich unselbstständiger Fonds nach Artikel 12 Finanzhaushaltsgesetz¹⁰ wäre nur bei alleiniger Trägerschaft des Bundes in Frage gekommen.

Der Fonds soll – wie beim Gegenentwurf zur Goldinitiative vorgesehen – mit einer direkt auf die Bundesverfassung gestützten Bundesratsverordnung errichtet werden.

Die genaue Ausgestaltung der Organisation des Portfolio-Managements durch den Fonds wird im Rahmen dieser Fondsverordnung zu regeln sein. Sie wird daher im Folgenden nur grob umrissen:

Organe der Fondsverwaltung: Als Organe drängen sich Verwaltungsrat, Geschäftsstelle und Kontrollstelle auf.

Der Verwaltungsrat hat im Wesentlichen die Aufgabe, Anlagestrategie und Anlage Richtlinien festzulegen. Er sollte aus Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone sowie aus Spezialisten im Bereich der Vermögensverwaltung zusammengesetzt werden. Will man als Wahlgremium nicht ein neues Komitee schaffen, so drängt sich der Bundesrat auf.

Die Geschäftsstelle vollzieht die Beschlüsse des Verwaltungsrats, das heisst, sie übernimmt die Verantwortung für die Vermögensverwaltung.

Die Kontrollstelle überprüft die Fondstätigkeit nach Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Anlageorganisation: Bei der Anlageorganisation stellt sich im Wesentlichen die Frage, ob die Verantwortung für die Vermögensverwaltung von einer neu geschaffenen Geschäftsstelle des Fonds übernommen oder ob diese Aufgabe von der Bundesresorerie (analog der Pensionskasse des Bundes) wahrgenommen werden soll.

¹⁰ Bundesgesetz über den Finanzhaushalt (FHG) vom 6. Oktober 1989, SR 611.0.

Vorteilhaft an der Übernahme der Verantwortung durch eine separate Fonds-Geschäftsstelle wäre die geringere Wahrscheinlichkeit der politischen Einflussnahme und von Interessenskonflikten. Hingegen stellt sich die Frage, ob die Kontinuität bei einem kleinen Spezialistenteam garantiert werden kann.

Bei einer Übernahme der Verantwortung für die Vermögensverwaltung durch die Bundestresorerie könnte von deren Erfahrung und Synergien mit der Verwaltung des PKB-Vermögens und der Finanzanlagen des Bundes profitiert werden. Zudem dürfte die Verwaltung durch die Bundestresorerie die kostengünstigere Lösung darstellen, weil die Vermögensverwaltung grundsätzlich auf eine bestehende Organisation und vorhandene, ausbaufähige Infrastrukturen abgestützt werden könnte. Auch die vorgesehene Befristung des Fonds auf dreissig Jahre spricht für die Bundestresorerie. Hingegen besteht eher die Gefahr der politischen Einflussnahme und von Interessenskonflikten.

Unabhängig vom Entscheid über die Geschäftsstelle sollte die Umsetzung des Portfolio-Managements zumindest zum Teil an externe Verwalter übertragen werden. Mittels Benchmark kann so der Erfolg der Vermögensverwaltung überprüft werden. Ein Teil des Vermögens könnte aber wie bei der Pensionskasse des Bundes durch die Geschäftsstelle des Fonds verwaltet werden.

Als Revisionsstelle könnte die Eidgenössische Finanzkontrolle eingesetzt werden.

Ausschüttung/Substanzerhaltung: Die Fondsverordnung muss schliesslich Regeln festlegen betreffend die Ausschüttung der Erträge und die Sicherung der realen Substanzerhaltung. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie die Substanzerhaltung sicherzustellen ist und ob die Ausschüttungen geglättet werden sollen oder nicht. Aus Gründen der Vereinfachung von Budgetierung und Finanzplanung drängt sich eine Glättung der Ausschüttungsbeträge auf. Bei der Verstetigung über eine gewisse Periode ergibt sich allerdings das Problem, dass in ertragsschwachen Jahren die Substanzerhaltung gefährdet sein könnte. Dies könnte dazu führen, dass die Ertragsprognosen sehr vorsichtig geschätzt werden und der Fonds grosszügig dotierte Reserven anhäuft. Analog zur Gewinnausschüttungsvereinbarung mit der SNB könnte diese Gefahr mittels Festlegung von Ober- und Untergrenzen für das Fondsvermögen und mittels periodischer Überprüfung des Ausschüttungsbetrags gemildert werden.

2.1.5.3 Verteilung der Erträge an Bund und Kantone

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bei der Verteilung der Vermögenserträge die Ansprüche der Kantone respektiert werden sollten. Die jährlich real anfallenden Erträge sollen zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zukommen. Dieser Vorschlag entspricht der geltenden verfassungsrechtlichen Verteilregel für den Reingewinn der SNB und ist somit konsistent mit der Auffassung, dass die freien Aktiven zurückbehaltene Notenbankgewinne darstellen.

Unter den Kantonen soll die Verteilung gemäss Artikel 27 Absatz 4 Nationalbankgesetz¹¹ unter Berücksichtigung von Wohnbevölkerung und Finanzkraft erfolgen (Ziff. 2.2.3).

¹¹ Nationalbankgesetz (NBG) vom 23. Dezember 1953, SR 951.11.

Indem die Erträge ins ordentliche Budget von Bund und Kantonen fliessen, werden finanzpolitisch problematische Zweckbindungen vermieden. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es am Sinnvollsten, die Erträge aus den freien Aktiven ohne Zweckbindung zur Finanzierung bestehender Aufgaben heranzuziehen. Beim Verzicht auf die Finanzierung von zusätzlichen Aufgaben würde so ein Beitrag zum Schuldenabbau oder zu Steuersenkungen geleistet (Ziff. 2.1.4.2.2).

2.1.6 Vernehmlassungsverfahren

Im Anschluss an die Verabschiedung der Botschaft betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz hat der Bundesrat bereits von Juni bis Oktober 2000 ein Vernehmlassungsverfahren über die Verwendung der nebst der Stiftung verbleibenden 800 Tonnen Gold durchgeführt. In diesem Vernehmlassungsverfahren hat er zwei Vorschläge zur Diskussion gestellt: die zeitlich begrenzte Verwendung für Bildungsmassnahmen kombiniert mit Überbrückungsleistungen im Bereich der AHV oder aber der Abbau öffentlicher Schulden. Das Spektrum der Stellungnahmen war breit und zeigte unterschiedliche Präferenzen auf.

Die Kantone bekräftigten ihren Anspruch auf zwei Drittel der zur Verfügung stehenden 800 Tonnen Gold. Auch die CVP befürwortete, dass zwei Drittel dieses Vermögens den Kantonen zukommen, wollte aber gleichzeitig einen Teil davon als Beitrag an die Kosten verstanden wissen, welche den Kantonen als Folge der Flexibilisierung des Rentenalters im Bereich der Ergänzungsleistungen entstehen.

Der Vorschlag eines Schuldenabbaus von Bund und Kantonen fand neben den Kantonen, insbesondere bei der FDP, der liberalen Partei sowie bei den Arbeitgeberverbänden Gehör.

Die SPS und Gewerkschaften wollten die Erträge aus dem bewirtschafteten Erlös aus den 800 Tonnen Goldreserven in erster Linie dem AHV-Fonds zukommen lassen. Sie standen damit wenigstens teilweise in Übereinstimmung mit der SVP, welche beabsichtigte, sämtliche frei werdenden Währungsreserven an den AHV-Fonds zu übertragen.

Der Vorschlag zur Lancierung einer Bildungsinitiative wurde von der Partei der Arbeit, vor allem aber durch Organisationen im Bildungsbereich begrüsst. Auch die CVP signalisierte gegenüber diesem Vorschlag trotz einigen staatspolitischen Bedenken Zustimmung. Obwohl sie die Notwendigkeit von Bildungsmassnahmen im Bereich der neuen Technologien nicht in Frage stellten, haben die meisten Vernehmlasser andere Finanzierungsquellen für solche Massnahmen vorgeschlagen.

Die anschliessende Verwendung der Mittel zur Finanzierung von Überbrückungsleistungen wurde neben der PdA in erster Linie von Rentnerorganisationen unterstützt. Die Grünen, die christlich-soziale Partei und der christlich-nationale Gewerkschaftsbund wollten die laufenden Vermögenserträge zur Finanzierung einer Kinderrente, bzw. Erhöhung der Kinderzulagen einsetzen.

Insgesamt zeigt die Erfahrung mit der Vernehmlassung vom Sommer 2000, dass ein Vernehmlassungsverfahren zur Verwendung der freien Aktiven zwar eine Reihe von unterschiedlichsten Vorschlägen zu Tage bringen kann, die Entscheidungsfindung

dadurch aber kaum zu erleichtern vermag. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, auf die erneute Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu verzichten.

2.2 Besonderer Teil

2.2.1 Definition der Höhe der freien Aktiven; Errichtung des Fonds, Vermögensübertragung (Art. 197 Abs. 1 E-BV)

Artikel 197 Absatz 1 legt zunächst den Umfang der freien Aktiven klar fest: Sie umfassen den Erlös aus dem Verkauf der 1300 Tonnen Gold. Übertragen wird also ein Vermögen, das sich aus dem jeweils von der SNB mit dem Verkauf der einzelnen Tranchen erzielten Erlös zusammensetzt und nicht etwa der Gegenwert von 1300 Tonnen Gold bewertet zum Marktpreis an einem bestimmten Stichtag. In der Bilanz der SNB wird die «Rückstellung für die Abtretung der freien Aktiven» nach Abschluss sämtlicher Goldverkäufe den zu übertragenden Wert widerspiegeln.¹²

Gleichzeitig überträgt Absatz 1 dem Bundesrat die Kompetenz, gestützt auf eine Verordnung einen öffentlich-rechtlichen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten.

Schliesslich regelt der erste Absatz der Übergangsbestimmung die Übertragung der freien Aktiven an den Fonds.

2.2.2 Substanzerhaltung; Verteilung der Erträge; Befristung (Art. 197 Abs. 2 und 3 E-BV)

Artikel 197 Absatz 2 hält fest, dass das Fondsvermögen in seiner Substanz real erhalten bleiben muss. Dies bedeutet, dass der an den Fonds übertragene (nominale) Vermögenswert jährlich im Ausmass der Teuerung ansteigen muss. Ausgeschüttet werden können lediglich die real erzielten Erträge. Die einzelnen Elemente der Substanzerhaltung werden im Rahmen der Fondsverordnung definiert werden müssen. Insbesondere wird die Fondsverordnung klären müssen, ob die Substanzerhaltung zu jedem Zeitpunkt garantiert werden soll oder ob zu Gunsten einer Verstetigung der Ausschüttung in einzelnen Jahren das Kriterium der Substanzerhaltung verletzt werden kann und die Substanzerhaltung lediglich über eine gewisse Zeitperiode hinweg garantiert werden muss.

Gleichzeitig regelt Absatz 2 die Verteilung der Erträge: Analog zur geltenden Gewinnausschüttung der SNB sollen zwei Drittel der Erträge den Kantonen und ein Drittel dem Bund zukommen.

Absätze 2 und 3 befristen schliesslich die Substanzerhaltung und die vorgeschlagene Verteilung zwischen Bund und Kantonen auf dreissig Jahre. Sofern Volk und Stände nicht rechtzeitig vor dem Ablauf dieser dreissigjährigen Frist die Fortführung dieser Regelung oder eine andere Verwendung der freien Aktiven bzw. ihrer Erträge

¹² Gegenwärtig setzt sich der Wert dieser Rückstellung noch aus zwei Komponenten zusammen: Dem exakt erzielten Erlös aus dem bereits verkauften Teil der 1300 Tonnen Gold und dem vierteljährlich zu Marktpreisen bewerteten noch nicht verkauften Gold.

beschlossen, wird der Fonds aufgelöst und das Fondsvermögen in seiner Substanz zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone übertragen.

2.2.3 Aufteilung unter den Kantonen (Art. 197 Abs. 4 E-BV)

Bei der Aufteilung der Erträge und – im Falle einer Auflösung des Fonds nach dreissig Jahren – des Vermögens unter den Kantonen soll die Verteilregel aus dem Nationalbankgesetz (Art. 27) Anwendung finden: Die Erträge werden zu $\frac{5}{8}$ gemäss Wohnbevölkerung und zu $\frac{3}{8}$ gemäss Finanzkraft verteilt.

Im Entwurf für das neue Nationalbankgesetz wird dieser Verteilschlüssel übernommen (BBl 2002 6239). Nach dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wird dieser Verteilschlüssel angepasst werden müssen; gemäss Vorschlag des Bundesrats in der NFA-Botschaft soll die Verteilung unter den Kantonen anschliessend nur noch nach Wohnbevölkerung erfolgen (Ziff. 3.2.1).

3 Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»

3.1 Formelles

3.1.1 Wortlaut

Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 99 Abs. 4

⁴ Der Reingewinn der Nationalbank geht an den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Vorbehalten bleibt ein Anteil der Kantone von einer Milliarde Franken jährlich; das Gesetz kann diesen Betrag der Preisentwicklung anpassen.

II

Die *Übergangsbestimmungen* der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 2 (neu)

2. Übergangsbestimmung zu Art. 99 Abs. 4 (neu)

Artikel 99 Absatz 4 ist spätestens zwei Jahre nach der Annahme durch Volk und Stände in Kraft zu setzen. Falls die notwendigen Gesetzesanpassungen bis zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgt sind, erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen.

3.1.2 Zustandekommen

Die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» wurde vom Komitee sichere AHV fristgerecht am 9. Oktober 2002 der Bundeskanzlei eingereicht. Mit Verfügung vom 7. November 2002 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 116 023 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (BBl 2002 7328 f.).

3.1.3 Behandlungsfristen

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG, SR 171.11) unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung die Botschaft zur Initiative spätestens ein Jahr nach deren Einreichung, somit spätestens am 9. Oktober 2003. Die Bundesversammlung muss innert 30 Monaten nach der Einreichung der Initiative, somit bis 9. April 2005, Beschluss fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht (Art. 27 Abs. 1 GVG, Art. 100 Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002).

3.1.4 Gültigkeit

3.1.4.1 Einheit der Form

Eine Volksinitiative auf Teilreform der Bundesverfassung kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Art. 139 Abs. 2 BV). Die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist gewahrt.

3.1.4.2 Einheit der Materie

Eine Volksinitiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 194 Abs. 2 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» hat folgenden Inhalt:

- Sie sieht vor, die Nationalbankgewinne – abzüglich einer Milliarde Franken pro Jahr für die Kantone – an den AHV-Fonds auszuschütten. Die Bundesgesetzgebung regelt die Frage der Teuerungsanpassung für den Kantonsanteil.
- Falls die notwendigen Gesetzesanpassungen bis spätestens zwei Jahre nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände nicht erfolgt sind, soll der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen erlassen.

Die Volksinitiative hat klar ein einziges Thema – die Änderung des geltenden Verteilschlüssels für die Nationalbankgewinne – zum Gegenstand. Eine unverfälschte Willensbildung des Souveräns ist möglich. Damit ist auch die Einheit der Materie als formale Voraussetzung für die Gültigkeit der Volksinitiative gegeben.

3.1.4.3 Weitere Gültigkeitserfordernisse

Zusätzlich zur Einheit der Form und der Materie nennt Artikel 194 Absatz 2 BV die Einhaltung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als Gültigkeitserfordernis.

Gemäss Praxis der Bundesbehörden ist zudem die Durchführbarkeit einer Verfassungsbestimmung ebenfalls erforderlich für die Gültigkeit einer Volksinitiative.

Die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» verletzt keine zwingenden völkerrechtlichen Bestimmungen, und sie ist durchführbar. Die Initiative ist somit gültig.

3.2 Gegenwärtige Situation

3.2.1 Geltender Verteilschlüssel für die Nationalbankgewinne

Die Verteilung der Nationalbankgewinne ist im geltenden Recht wie folgt geregelt: Artikel 99 Absatz 4 BV sieht vor, dass der Reingewinn der SNB zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone geht. Artikel 27 des Nationalbankgesetzes präzisiert dies wie folgt: Nach der Dotierung des Reservefonds (maximal 2 % des Grundkapitals, d.h. 1 Mio. Fr.) und der Auszahlung einer Dividende an die Aktionäre (max. 6 % des einbezahlten Grundkapitals, d.h. 1,5 Mio. Fr.) wird zunächst den Kantonen eine Pro-Kopf-Entschädigung von 80 Rp. (insgesamt rund 5,5 Mio. Fr.) ausbezahlt. Der verbleibende Überschuss geht zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone, wobei die Kantonsanteile zu $\frac{5}{8}$ gemäss Wohnbevölkerung und zu $\frac{3}{8}$ gemäss Finanzkraft verteilt werden. Der Bundesrat hat die Einzelheiten in einer Verordnung geregelt.¹³ An den wesentlichen Elementen dieser Aufteilung ($\frac{1}{3}$ Bund, $\frac{2}{3}$ Kantone, Verteilung der Kantonsanteile gemäss Wohnbevölkerung und Finanzkraft) wird auch im Entwurf für die Totalrevision des Nationalbankgesetzes festgehalten (Botschaft vom 26. Juni 2002 über die Revision des Nationalbankgesetzes, BBl 2002 6097 ff.).

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird die Finanzkraft als Steuerungsinstrument des Finanzausgleichs wegfallen. Der Wegfall der Finanzkraft wird auch Konsequenzen auf die Verteilung der Nationalbankgewinne unter den Kantonen haben. Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 14. November 2001 (BBl 2002 2388–2389) vorgeschlagen, dass das Nationalbankgesetz mit Inkrafttreten der NFA angepasst wird und die Verteilung unter den Kantonen nur noch nach Wohnbevölkerung erfolgen soll.

¹³ VO vom 7. Dezember 1992 über die Verteilung der den Kantonen zufallenden Anteile am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank, SR 951.181.

3.2.2 Regelung der Gewinnermittlung und Verstetigung der jährlichen Gewinnausschüttung mittels Vereinbarung

3.2.2.1 Gewinnermittlung

Während die Gewinnverteilung im geltenden Recht umfassend geregelt ist (Ziff. 3.2.1), wird zur Gewinnermittlung in Artikel 99 Absatz 3 BV lediglich festgehalten, dass die Nationalbank aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven bilden muss. Normen zur konkreten Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung und insbesondere zur Frage, welcher Anteil der Notenbankerträge zur Bildung von Rückstellungen heranzuziehen und welcher Anteil als Gewinn auszuschütten ist, fehlen im geltenden Nationalbankgesetz.

Im Rahmen der Totalrevision des NBG soll diesbezüglich Klarheit geschaffen werden: Der Gesetzesentwurf hält fest, dass die SNB Rückstellungen bilden soll, die es erlauben, die Währungsreserven auf der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten. Der verbleibende Ertrag stellt ausschüttbaren Gewinn dar. Bei der Bestimmung der erforderlichen Höhe an Währungsreserven soll sich die SNB an der Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft. (Art. 30 E-NBG, BBl 2002 6312) orientieren.

In der Praxis wurde die Gewinnermittlung bisher wie folgt geregelt:

Bis 1991 wies die Nationalbank jährlich einen Reingewinn von insgesamt rund 8 Millionen Franken aus, der gerade die Dotierung des Reservefonds, die Auszahlung der Dividende an die Aktionäre und die Pro-Kopf-Entschädigung der Kantone deckte. Zusätzlich anfallende Reinerträge wurden ausschliesslich zur Bildung von Rückstellungen verwendet.

1992 schlossen SNB und EFD erstmals eine Gewinnausschüttungsvereinbarung ab. Diese erste Gewinnausschüttungsvereinbarung wie auch alle nachfolgenden enthielten als Ersatz für die fehlende Rechtsgrundlage zur Gewinnermittlung stets die Faustregel, dass die SNB ihre Rückstellungen im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen nominellen Wirtschaftswachstum erhöhen sollte. Die Regelung der Gewinnermittlung war somit ein wichtiges Element dieser Vereinbarungen.

3.2.2.2 Verstetigung der Gewinnausschüttung

Die Erträge der SNB können auf Grund von Zins- und Wechselkursänderungen von Jahr zu Jahr stark schwanken. Dies hätte die Budgetierung und Finanzplanung von Bund und Kantonen erschwert. Als zweites Element enthielten die Gewinnausschüttungsvereinbarungen deshalb stets einen Glättungsmodus: Die Höhe des Ausschüttungsbetrags wird im Voraus auf Grund von Ertragsprognosen geschätzt und während einer bestimmten Periode konstant gehalten.

So schüttete die SNB ab dem Geschäftsjahr 1991 jährlich einen Betrag von maximal 600 Millionen Franken an Bund ($\frac{1}{3}$) und Kantone ($\frac{2}{3}$) aus. Anlässlich der Erneuerung der Vereinbarung konnte dieser Betrag ab Geschäftsjahr 1998 auf 1,5 Milliarden Franken, ab Geschäftsjahr 2002 auf 2,5 Milliarden Franken pro Jahr erhöht werden. Diese deutlichen Erhöhungen waren nicht nur auf höhere Ertrags Erwartungen in der Folgeperiode zurückzuführen. Vielmehr trugen auch zu vorsichtige

Schätzungen in der Vorperiode zu einem Überschuss an Rückstellungen bei, der während der Folgeperiode ebenfalls sukzessive ausgeschüttet werden konnte.

3.2.2.3 Inhalt der geltenden Gewinnausschüttungsvereinbarung

Im Frühling 2002 wurde die Gewinnausschüttungsvereinbarung zum letzten Mal erneuert. Auf Grund von höher als erwarteten Erträgen hielt die SNB Ende 2001 Rückstellungen für Markt-, Kredit-, Liquiditäts- und Betriebsrisiken, die um gut 13 Milliarden Franken über ihrem angestrebten Bestand lagen.¹⁴ EFD und SNB vereinbarten daher im April 2002, diesen Überschuss, der als zurückbehaltener Notenbankgewinn zu betrachten ist, über eine Periode von zehn Jahren abzubauen.

Der geltende Gewinnausschüttungsbetrag setzt sich somit aus zwei Komponenten zusammen: Erstens umfasst er die laufenden Erträge, welche die SNB jährlich auf ihren Aktiven erzielt. Hier wurde bei der Prognose von einem durchschnittlichen Ertrag von knapp 3 Prozent ausgegangen. Zweitens umfasst der Ausschüttungsbetrag eine Abbaukomponente, welche dafür sorgen soll, dass die auf Grund der Verstetigungsregel in der Vorperiode zurückbehaltenen Notenbankgewinne von insgesamt 13 Milliarden Franken bis ins Jahr 2012 abgebaut sind.

Insbesondere dank dieser «Abbaukomponente» konnte die Ausschüttung – beginnend ab Frühling 2003 – auf 2,5 Milliarden Franken pro Jahr erhöht werden. Nach Ablauf von zehn Jahren sollten die effektiven Rückstellungen wieder auf ihrem angestrebten Bestand liegen. Anschliessend fällt die «Abbaukomponente» weg, und die Gewinnausschüttung der SNB wird nur noch in der Höhe der effektiv erzielten Erträge liegen. Aus heutiger Sicht dürften dies rund 900 Millionen Franken pro Jahr sein.

Ertragsprognosen über einen Zeitraum von zehn Jahren sind mit grosser Unsicherheit behaftet. Um sicherzustellen, dass der Bestand an Währungsreserven bei unerwarteten Ertragsseinbrüchen nicht unter das für die Geld- und Währungspolitik notwendige Minimum fallen kann, enthält die Vereinbarung eine Untergrenze für die effektiven Rückstellungen. Wird diese erreicht, so müssen die Ausschüttungen gekürzt werden. Umgekehrt soll eine Obergrenze dafür sorgen, dass bei höher als erwarteten Erträgen der Abbau der zu hohen Rückstellungen nicht unnötig verzögert wird. Zudem soll die Vereinbarung im Jahr 2007 einer automatischen Überprüfung unterzogen werden. Damit sollen sich abzeichnenden Abweichungen von der Ertragsprognose frühzeitig Rechnung getragen und abrupte Kürzungen oder Erhöhungen des jährlichen Ausschüttungsbetrags vermieden werden. Nach Auffassung der SNB sind die Renditeerwartungen, die der Gewinnausschüttungsvereinbarung zugrunde gelegt wurden, aus heutiger Sicht als optimistisch einzustufen. Das Renditeniveau der Finanzmärkte dürfte auf absehbare Zeit tief bleiben. Die Nationalbank erachtet daher eine jährliche Gewinnausschüttung von 2,5 Milliarden Franken (ohne Erträge auf den freien Aktiven) ab dem Jahr 2007 nicht als gesichert.

¹⁴ Geschäftsbericht SNB 2002, S. 106.

3.3 Beurteilung der Initiative und ihrer Auswirkungen

3.3.1 Berechnungen der Initianten

Die Initianten stellen auf ihrer Internetseite¹⁵ Berechnungen zu den Gewinnen der Nationalbank und dem erwarteten Beitrag an die Sanierung der AHV dar. Sie gehen davon aus, dass die SNB dauerhaft nach Äufnung ihrer Rückstellungen einen jährlichen Reingewinn von gut 3 Milliarden Franken ausschütten kann. Davon würde bei Annahme der Initiative 1 Milliarde Franken an die Kantone und 2 Milliarden Franken an den AHV-Fonds überwiesen.

Gemäss geltender Gewinnausschüttungsvereinbarung von Nationalbank und Finanzdepartement schüttet die SNB jährlich einen Betrag von 2,5 Milliarden Franken an Bund und Kantone aus.

Auf den ersten Blick liegen somit die Zahlen der Initianten einerseits und von EFD/SNB andererseits gar nicht so weit auseinander. Ein wesentlicher Unterschied liegt aber darin, dass bei den Berechnungen von EFD/SNB nur ein Teil der Ausschüttung aus laufenden Erträgen der SNB finanziert wird. Der andere Teil besteht aus dem Abbau von Rückstellungen, die infolge zu vorsichtiger Ertragsprognosen in früheren Vereinbarungen entstanden sind (Ziff. 3.2.2.3). Sind diese «überschüssigen» Rückstellungen wie vorgesehen Ende 2012 abgebaut, so wird sich die Ausschüttung auf die laufend erzielten Nettoerträge abzüglich des vorgesehenen Aufbaus an Rückstellungen beschränken. Aus heutiger Sicht dürften dies ab 2013 rund 900 Millionen Franken pro Jahr sein. Demgegenüber enthalten die Schätzungen der Initianten keine Abbaukomponente; die jährliche Gewinnausschüttung von 3 Milliarden Franken wird ausschliesslich aus den laufenden Erträgen finanziert. Im Weiteren unterscheiden sich die Annahmen von SNB/EFD und den Initianten insbesondere in folgenden Punkten:

- In den Berechnungen SNB/EFD wird an der bisherigen Regel festgehalten, wonach die Währungsreserven der SNB im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen nominellen Wirtschaftswachstum zunehmen sollen. Dies macht bei einem Nominalwachstum von 3 Prozent eine Aufstockung der Rückstellungen der SNB von jährlich gut 1 Milliarde Franken notwendig. Demgegenüber gehen die Initianten nur von einer jährlichen Aufstockung der Rückstellungen um 1 Prozent (im Ausmass der Teuerung) aus. Zudem basieren die Berechnungen SNB/EFD auf angestrebten Rückstellungen von 36 Milliarden Franken per Ende 2002, worin gemäss Gewinnausschüttungsvereinbarung vom April 2002 auch die Rückstellung für Goldpreisänderungen enthalten ist.¹⁶ Die Initianten gehen von angestrebten Rückstellungen von lediglich 28 Milliarden Franken aus. Sowohl die tiefere Basis als auch der geringere prozentuale Zuwachs der Rückstellungen tragen wesentlich zur hohen Ausschüttungserwartung der Initianten bei.
- Die Initianten gehen sowohl auf den Devisen- wie auch auf den Frankenanlagen von höheren Renditen aus als SNB/EFD. Die Berechnungen SNB/EFD gehen von folgenden Renditeannahmen aus: Devisen: 4,7 Prozent, Wertschriften in Schweizer Franken: 3,0 Prozent und Forderungen aus Repo-Geschäften: 2,5 Prozent. Die Initianten stützen sich demgegenüber auf

¹⁵ www.sichereahv.ch

¹⁶ Vgl. Geschäftsbericht SNB 2002, S. 106 und Medienmitteilung EFD vom 8. März 2002.

eine angenommene Rendite von 6,0 Prozent auf den Devisenanlagen und 3,0 (Repo-Forderungen) bzw. 5,0 Prozent (Wertschriften) auf den Schweizer Franken-Anlagen.

- SNB/EFD gehen auf Grund der Annahme einer Dollarabwertung bei einem konstanten Goldpreis in US-Dollar von einer negativen Rendite auf den bei der SNB verbleibenden Goldbeständen im Gegenwert von 19 Milliarden Franken aus. Demgegenüber berücksichtigen die Initianten das Gold in ihren Renditeberechnungen nicht – sie gehen von einer Nullrendite aus.
- Die Initianten gehen von etwas höheren Beständen an SNB-Aktiven aus als SNB/EFD, da sie den Gegenwert des bereits verkauften Goldes aus den freien Aktiven ebenfalls in die Renditeberechnungen einbeziehen. In den Berechnungen von SNB/EFD wurden die freien Aktiven vollständig ausgeklammert, da diese ja sobald als möglich aus der SNB ausgelagert werden sollen (Anhang 4: Übersicht über die ertragbringenden Aktiven der SNB).
- In den Berechnungen der Initianten wird der Betriebsaufwand der SNB (rund 300 Mio. Fr. pro Jahr) nicht berücksichtigt.

Weil die Initianten festhalten, dass sie nicht höhere Gewinnausschüttungen der SNB, sondern lediglich eine Neuverteilung der bestehenden Gewinne anstreben, wird im Folgenden bei allen Zahlenangaben von den Zahlen von EFD/SNB ausgegangen.

3.3.2 Auswirkungen auf die Notenbankunabhängigkeit

Die Initianten halten zwar ausdrücklich fest, dass sie keinen Ausschüttungszwang auf die SNB ausüben wollen, sondern lediglich die aktuelle Gewinnausschüttung neu verteilen möchten. Dennoch lässt es sich nicht verhindern, dass der von den Initianten vorgeschlagene Verfassungstext indirekt eine jährliche Mindestgewinnablieferung der SNB von 1 Milliarde Franken suggeriert. Diese Anweisung steht unabhängig von den Absichten der Initianten im Widerspruch zur finanziellen Unabhängigkeit der SNB und zur Auffassung, dass die SNB ihren Notenbankauftrag unabhängig und ohne Ertragszwang erfüllen soll.

Die Glaubwürdigkeit der SNB wird in Frage gestellt, wenn ein sozialpolitisches Ziel – die Finanzierung der AHV – Eingang in den verfassungsrechtlichen Notenbankartikel findet. Weil die Initiative von unrealistischen Gewinnschätzungen ausgeht, besteht insbesondere die Gefahr, dass nach einer Annahme der Initiative massiver politischer Druck auf die SNB ausgeübt wird, ihre Ausschüttungen zu Gunsten der AHV zu erhöhen. Dadurch würde die Unabhängigkeit der SNB stark gefährdet. Dieses Problem wird sich noch verschärfen, wenn einmal die Ausschüttungen der SNB auf das längerfristige Ertragspotenzial von rund 900 Millionen Franken reduziert werden müssen (und somit nichts mehr für die AHV abfallen wird). Diese Rückkehr der Ausschüttung auf das «Normalniveau» wird spätestens mit der Erneuerung der Haupt-Gewinnausschüttungsvereinbarung ab 2013 notwendig. Da die Ertragsprognosen, die der Haupt-Gewinnausschüttungsvereinbarung zugrunde lagen, mit einer durchschnittlichen Rendite von 2,9 Prozent angesichts des tiefen Renditeniveaus der Finanzmärkte aus heutiger Sicht eher optimistisch sind, ist allerdings nicht auszuschliessen, dass es zu einem schnelleren Abbau der überschüssigen Rückstellungen der Nationalbank

kommen wird als ursprünglich erwartet. Es könnte sich daher bereits bei der in der Vereinbarung vorgesehenen Überprüfung der Ausschüttungshöhe im Jahre 2007 eine Anpassung der Gewinnausschüttung nach unten als notwendig erweisen.

3.3.3 Auswirkungen auf die AHV

3.3.3.1 Ausgangslage in der AHV

Die AHV wird zur Zeit zu drei Vierteln mit den Beiträgen der Versicherten finanziert. Das restliche Viertel der Versicherungseinnahmen setzt sich zusammen aus den Beiträgen der öffentlichen Hand (20 % der Ausgaben) sowie Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (seit 1999 ein Demografiefaktor zu Gunsten der AHV) und Zins-einnahmen. Die Leistungen der AHV werden nach dem sogenannten Umlageverfahren finanziert. In einem solchen Verfahren werden innerhalb der gleichen Zeitperiode die Einnahmen für die anfallenden Leistungen verwendet. Das geltende Gesetz sieht vor, dass der AHV-Fonds die Höhe einer Jahresausgabe aufweisen muss. Diese Grenze wird im Rahmen der 11. AHV-Revision auf 70 Prozent gesenkt.

Gemäss den Bevölkerungsszenarien wird eine immer grössere Zahl von Personen im Rentenalter einer immer geringeren Zahl von Beitragszahlenden gegenüberstehen. Im Jahr 2002 kamen auf einen Rentner/eine Rentnerin 3,6 Personen im beitragspflichtigen Alter, 2010 ist das Verhältnis 1 zu 3,4 und 2020 1 zu 2,9.

Diese demografische Entwicklung hat für die AHV einen finanziellen Mehrbedarf zur Folge. Gedeckt werden soll der mittelfristig anfallende Bedarf durch die im Rahmen der 11. AHV-Revision vorgesehenen Massnahmen im Leistungs- und Beitragsbereich sowie durch eine allfällige Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt. Nach heutigen Berechnungen ist die vom Parlament vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt zu Gunsten der AHV im Jahr 2009 erforderlich, um ein Absinken des AHV-Fonds unter die erforderliche Grenze von 70 Prozent der Jahresausgabe zu verhindern. Diese Mehreinnahmen würden die Finanzierung bis ins 2013 sicherstellen. Ein weiterer Finanzierungsbedarf in der Höhe eines Mehrwertsteuerprozentpunkts dürfte sich bis ungefähr 2015 ergeben. Sollten im Rahmen der 12. AHV-Revisionen keine leistungsseitigen Korrekturen vorgenommen werden, käme der Fonds ab dem Jahr 2019 unter die erforderliche Höhe von 70 Prozent zu liegen. Andernfalls ergäbe sich für die AHV ein erheblich verbesserter Finanzierungsverlauf.

3.3.3.2 Auswirkungen der Initiative

Die Initiative sieht vor, dass der Reingewinn der Nationalbank nach Abzug des Anteils der Kantone von einer Milliarde Franken jährlich an den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung geht. Auf Grund der neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung vom April 2002 (Ziff. 3.2.2.3) zwischen dem EFD und der SNB schüttet die SNB seit Frühling 2003 bis längstens Frühling 2013 einen Betrag von 2,5 Milliarden Franken pro Jahr aus. Ab dem Geschäftsjahr 2013 der SNB wird gemäss heutigen Schätzungen der Überschuss an Rückstellungen abgebaut sein und die Gewinnausschüttung der SNB wird nur noch in der Höhe des jährlichen Nettoertragspotenzials (abzüglich der Äufnung der Rückstellungen) liegen. Dieses beträgt

aus heutiger Sicht rund 900 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag würde gemäss Initiativtext vollumfänglich den Kantonen zukommen; für die AHV bliebe nichts mehr übrig.

Mit den heutigen Ausschüttungsbeträgen verbleibt nach Abzug des Anteils der Kantone von einer Milliarde Franken pro Jahr vom auszuschüttenden Betrag von 2,5 Milliarden Franken jährlich ein Restbetrag von 1,5 Milliarden Franken, welcher dem Ausgleichsfonds der AHV längstens bis zum Jahr 2013 zufließen würde. Diese jährlichen Einnahmen in der Grössenordnung eines halben Mehrwertsteuerpunktes decken rund 4,5 Prozent der AHV-Ausgaben. Wird unterstellt, dass dieser Betrag erstmals im Jahr 2006 der AHV zufließen würde, dann ergäben sich für die AHV Mehreinnahmen von insgesamt 12 Milliarden. Diese Zusatzeinnahmen würden bewirken, dass der Fonds bis im Jahr 2013 nicht unter 70 Prozent der Jahresausgabe fällt. Die für 2009 vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung würde sich somit erst im Jahr 2014 aufdrängen. Weil dieser Zusatzfinanzierung indes kein nachhaltiger Charakter zukommt, besteht nach deren Wegfall im Jahr 2014 der gleiche Finanzierungsbedarf, wie wenn diese temporäre Einnahmen nie zum Tragen gekommen wäre. Demzufolge ergäbe sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von zwei Mehrwertsteuerpunkten, um den Fonds bis ins Jahr 2019 nicht unter 70 Prozent absinken zu lassen. Vorbehalten bleiben auch hier korrigierende Massnahmen im Rahmen der 12. AHV-Revision, welche den Finanzierungsverlauf der AHV günstig beeinflussen würden.

Da diese zusätzlichen Einnahmen der AHV längstens bis ins Jahr 2013 zufließen würden, beeinflusst der Beginn der Ausschüttung zu Gunsten der Versicherung den Zeitpunkt allfälliger Mehrwertsteuererhöhungen. Würde der Betrag von 1,5 Milliarden Franken erst im Jahr 2009¹⁷ der AHV überwiesen, dann würde sich im Jahr 2010 eine Mehrwertsteuererhöhung im Ausmass von einem halben Prozentpunkt aufdrängen, und im Jahr 2014 eine solche von 1,5 Prozentpunkten, um die Finanzierung der AHV bis ins Jahr 2019 zu sichern.

Zusammenfassend würde die Initiative lediglich die zeitliche Dringlichkeit zusätzlicher Finanzierungsmassnahmen beeinflussen. Leistungs- oder einnahmenseitige Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsperspektiven der AHV wären aber in jedem Fall nötig.

3.3.4 Auswirkungen auf Bund und Kantone

Mit der Annahme der Initiative gehen Bund und Kantone vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Initiative bis zum Ablauf der geltenden Gewinnausschüttungsvereinbarung (2012) Einnahmen in der Höhe von 833 Millionen Franken pro Jahr (Bund) beziehungsweise 666 Millionen Franken (Kantone) verlustig¹⁸.

Aus der Sicht der Bundesfinanzen bewirkt der Wegfall des Bundesanteils am Reingewinn der SNB einen permanenten Einnahmehausfall, vergleichbar mit einer Steu-

¹⁷ Spätester Termin für die Volksabstimmung zur Initiative ist Februar 2006; die Initiative selber sieht für die Umsetzung eine Frist von maximal zwei Jahren, d.h. bis Februar 2008, vor. Damit wäre bei einer Annahme der Initiative der spätest mögliche Zeitpunkt für die Ausschüttung gemäss neuen Regeln der Frühling 2009.

¹⁸ Ausgehend vom vereinbarten Gewinn von 2,5 Milliarden Franken pro Jahr.

ersenkung. Gemäss dem Konzept der Schuldenbremse würde die Initiative eine entsprechende Korrektur auf der Ausgabenseite nach sich ziehen. Der heutige Sanierungsbedarf würde um diesen Betrag erhöht.

Zudem würden sich für den Bund Mindereinnahmen aus der verzögerten Erhöhung der Mehrwertsteuer ergeben, unter der Annahme dass dem Bund ein Anteil daran verbleibt. Gleichzeitig nehmen die Bundesbeiträge an die Ausgaben der AHV zu. Daraus resultiert ein Spardruck bei anderen Ausgabegebieten.

Wird die Initiative angenommen, bevor die Verwendung der freien Aktiven geregelt ist (Ziff. 2), dürfte es schwierig werden, deren Substanzerhaltung zu gewährleisten und die Erträge anderen Verwendungszwecken zukommen zu lassen. Vielmehr wäre in diesem Fall zu erwarten, dass auch die freien Aktiven der AHV zukommen würden.

Der Zwei-Drittel-Anspruch der Kantone an den Nationalbankgewinnen ist historisch bedingt: Vor der Gründung der Nationalbank hielten die Kantone eigene Notenmonopole inne. Diese mussten sie zu Gunsten einer einzigen Landeswährung aufgeben. Mit der Beteiligung der Kantone an den Nationalbankgewinnen zu zwei Dritteln wollte man den Kantonen die ihnen durch den Entzug der kantonalen Notenmonopole entstandenen Einnahmehausfälle entschädigen. Rund 100 Jahre nach dem Entzug der kantonalen Notenmonopole lässt sich die traditionell hohe Beteiligung der Kantone an den Nationalbankgewinnen zwar hinterfragen. Unbestritten wäre aber eine Reduktion der Kantonsanteile mit beträchtlichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden.

Ebenfalls hätte die mit einer Annahme der Initiative verbundene Verzögerung der Mehrwertsteuererhöhung zu Gunsten der AHV zur Folge, dass der Bund während der Aufschubzeit seinen allfälligen Anteil verliert (mögliche Abhilfe: reduzierter Beitragssatz). Aus dem Wegfall des Bundesanteils resultierten bei einer erstmaligen Ausschüttung des Betrags von 1,5 Milliarden Franken an die AHV im Jahr 2006 für den Bund Mindereinnahmen von rund 500 Millionen Franken in den Jahren 2009–2013 beziehungsweise insgesamt rund 2,5 Milliarden Franken. Würden die 1,5 Milliarden Franken erstmals 2009 an die AHV überwiesen, beliefen sich die Mindereinnahmen auf rund 300 Millionen Franken in den Jahren 2009–2013 beziehungsweise insgesamt rund 1,5 Milliarden Franken.

3.3.5 Würdigung der Initiative

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative nicht den von den Initianten erhofften Beitrag an die Sicherstellung der Finanzierung der AHV zu leisten vermag. Wird, wie von den Initianten beabsichtigt, auf eine Schwächung der Nationalbank mittels höherer Gewinnausschüttungen verzichtet, so kann die Initiative lediglich die zeitliche Dringlichkeit zusätzlicher Finanzierungsmassnahmen um ein paar Jahre hinausschieben. Leistungs- oder einnahmenseitige Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsgrundlage der AHV bleiben aber dennoch nötig.

Gleichzeitig wäre eine Annahme der Initiative mit bedeutenden Einnahmehausfällen für Bund und Kantone verbunden. Die Initiative erschliesst der AHV nämlich keine zusätzliche Finanzierungsquelle; sie nimmt vielmehr eine Umverteilung vor, indem sie bestehende Einnahmen von Bund und Kantonen an die AHV umleitet. Weil auch

Bund und Kantone auf diese Einnahmen zur Finanzierung ihrer laufenden Aufgaben angewiesen sind, werden letztlich Steuererhöhungen zu Gunsten der AHV durch Steuererhöhungen zu Gunsten der Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben ersetzt.

Schliesslich birgt die Initiative, auch wenn dies nicht die Absicht der Initianten sein mag, deutliche Risiken für die Notenbankunabhängigkeit. In keinem anderen Industrieland steht ein sozialpolitisches Ziel wie die Finanzierung der Altersvorsorge im Verfassungsartikel über die Zentralbankpolitik. Die Annahme der Initiative würde deshalb die Glaubwürdigkeit und den stabilitätsorientierten Ruf der SNB gefährden. Gleichzeitig wäre bei Annahme der Initiative die Gefahr gross, dass bei künftigen Finanzierungsproblemen der AHV gleichzeitig mit Mehrwertsteuererhöhungen auch höhere Gewinnausschüttungen der SNB diskutiert würden, was zu erheblichem politischem Druck auf die Notenbank führen würde.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Verwendung der Erträge aus den freien Aktiven sichert Bund und Kantonen die Mehreinnahmen, welche sie ab Frühling 2004 aus der als Übergangslösung abgeschlossenen Zusatz-Gewinnausschüttungsvereinbarung erhalten (2004: 300 Mio. Fr.; 2005: 400 Mio. Fr.; ab 2006: 500 Mio. Fr.; Ziff. 2.1.3). Bei einem Substanzwert der freien Aktiven von rund 20 Milliarden Franken (durchschnittlicher Goldverkaufspreis von 15 000 Fr./kg) und einem Realzins von 2,5 Prozent fallen jährlich Realerträge von 500 Millionen Franken an. Davon werden während der vorgesehenen dreissigjährigen Frist 167 Millionen Franken pro Jahr an den Bund und 333 Millionen an die Kantone ausgeschüttet (Aufteilung unter den Kantonen: Anhang 5).

Die Annahme der Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» wäre mit einem Einnahmenrückgang für Bund und Kantone verbunden. Die gegenwärtige Gewinnausschüttung der SNB beträgt 2,5 Milliarden Franken pro Jahr; der Bund erhält jährlich 833 Millionen, die Kantone 1667 Millionen. Mit Annahme der Initiative würde der Kantonsanteil an den SNB-Gewinnen auf jährlich 1 Milliarde Franken reduziert; der Bundesanteil würde ganz wegfallen. Demgegenüber würden jährlich 1,5 Milliarden Franken an den AHV-Fonds überwiesen.

Der aktuelle Gewinnausschüttungsbetrag liegt allerdings deutlich über den laufenden Nettoerträgen der SNB und führt zu einem Abbau von Rückstellungen (Ziff. 3.2.2.3). Spätestens ab dem Geschäftsjahr 2013 dürfte der vorgesehene Abbau von überschüssigen Rückstellungen abgeschlossen sein und die Gewinnausschüttung

wird nur noch die Nettoerträge umfassen.¹⁹ Aus heutiger Sicht dürfte die Gewinnausschüttung dazumal rund 900 Millionen Franken pro Jahr betragen. Gemäss geltendem Recht würden die Kantone 600 Millionen, der Bund 300 Millionen erhalten. Bei Annahme der Initiative würden sämtliche 900 Millionen an die Kantone überwiesen; sowohl Bund wie auch AHV würden nichts erhalten.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verwendung der freien Aktiven sieht die Substanzerhaltung der freien Aktiven in einem separaten Fonds ausserhalb der SNB vor. Die Fondsverwaltung ist mit personellem Aufwand verbunden. Würde die Bundesresorerie die Verantwortung für die Vermögensverwaltung übernehmen, könnte auf bestehende Infrastrukturen, Know-how und Ressourcen zurückgegriffen werden. Der personelle Mehrbedarf würde ungefähr drei bis sechs Stellen betragen.

4.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Da es sich bei den freien Aktiven im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold um von der Nationalbank nicht mehr benötigte Reserven handelt, wird der Handlungsspielraum für die Geld- und Währungspolitik durch die Ausgliederung dieses Vermögens aus der SNB und die Übertragung an den Bewirtschaftungsfonds nicht eingeschränkt.

Die Goldverkäufe selber haben keinen Einfluss auf die Geldmengenentwicklung und damit auf die Teuerung. Da die Goldverkäufe zudem im Rahmen eines Abkommens zwischen den europäischen Zentralbanken koordiniert und über einen längeren Zeitraum abgewickelt werden, sind auch die Auswirkungen auf die Goldpreis- und Wechselkursentwicklung zu vernachlässigen (Ziff. 2.1.1). Auch die vorgeschlagene Ausgliederung der freien Aktiven aus der SNB ist aus Sicht der Geldmengen- und Wechselkursentwicklung problemlos, da direkt das von der SNB gehaltene Wertchriftenportefeuille mit in- und ausländischen Anlagen an den Bewirtschaftungsfonds übertragen werden kann. Solange die Mehreinnahmen nicht zu einer Ausgabenerhöhung führen, ist die zweckfreie Überweisung an Bund und Kantone nicht mit einer Erhöhung der Staatsquote verbunden. Selbst wenn die Zusatzeinnahmen zu einer Erhöhung des staatlichen Konsums führen würden, ist auf Grund der Grösse des Betrags kein Teuerungsanstieg zu erwarten.

Die Annahme der Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» würde zwar eine vorübergehende Aufschiebung einer Mehrwertsteuererhöhung erlauben. Da jedoch die Aufschiebung nur um ein paar Jahre möglich ist, sind davon kaum wirt-

¹⁹ Die geltende Hauptgewinnausschüttungsvereinbarung mit der SNB gilt bis Ende 2012. Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen basieren auf der Annahme, dass bei einer allfälligen Annahme der Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» an der Gewinnausschüttungsvereinbarung festgehalten und lediglich der Verteilschlüssel angepasst wird. Denkbar wäre aber auch, im Rahmen der gesetzlichen Ausführungsvorschriften zur Initiative zu bestimmen, dass die überschüssigen Rückstellungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Initiative in einem einzigen Schritt an den AHV-Fonds übertragen würden, was die sofortige Reduktion künftiger Ausschüttungen auf das längerfristige Ertragspotenzial von rund 900 Millionen Franken zur Folge hätte.

Gewinnausschüttungsvereinbarung vom 5. April 2002

Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Schweizerischen Nationalbank über die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die Schweizerische Nationalbank (SNB) vereinbaren nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat am 8. März 2002 was folgt:

1. Die SNB weitet ihre Rückstellungen für Markt-, Liquiditäts-, Betriebs- und Goldpreissrisiken im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Wachstum des nominellen Bruttoinlandproduktes während der vergangenen fünf Jahre aus.
2. Die SNB richtet für die Geschäftsjahre 2003–2012 aus ihrem Jahresgewinn jeweils den Betrag von 2,5 Milliarden Franken an Bund und Kantone aus (Art. 27 Abs. 3 Bst. b NBG). Dieser Betrag setzt sich aus den erwarteten zukünftigen Erträgen der SNB sowie aus dem Abbau der Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem angestrebten Bestand der Rückstellungen der SNB (sog. «ausschüttbarer Überschuss») im Jahr 2002 zusammen.
3. Im Frühling 2003 wird zusammen mit der ordentlichen Ausschüttung aus dem Geschäftsjahr 2002 (1,5 Mrd. Fr.) eine einmalige Sonderausschüttung in der Höhe von 1 Milliarde Franken überwiesen.
4. Die Rückstellungen der SNB dürfen den angestrebten Bestand nicht um mehr als 10 Milliarden Franken unterschreiten. Nötigenfalls muss die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone auch während der vereinbarten Periode gekürzt oder vollständig ausgesetzt werden.
5. Die Rückstellungen der SNB dürfen den vorgesehenen Abbaupfad, welcher den vollständigen Abbau des ausschüttbaren Überschusses in zehn Jahren anstrebt, nicht um mehr als 10 Milliarden Franken überschreiten. Nötigenfalls muss die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone auch während der vereinbarten Periode erhöht werden.
6. Um abrupte Kürzungen oder einen ungenügenden Abbau des ausschüttbaren Überschusses möglichst zu vermeiden, wird die Vereinbarung nach Ablauf von fünf Jahren einer Überprüfung unterzogen.
7. Die SNB überweist die Gewinnausschüttung jeweils im Anschluss an den entsprechenden Beschluss der ordentlichen Generalversammlung an die Eidgenössische Finanzverwaltung. Die Eidgenössische Finanzverwaltung überweist $\frac{2}{3}$ des Betrags gemäss dem auf Grund von Artikel 27 Absatz 4 NBG festgelegten Verteilschlüssel an die Kantone.

8. Diese Vereinbarung löst die Vereinbarung zwischen dem EFD und der Nationalbank vom April 1998 ab.

Bern, den 21. März 2002

Zürich, den 5. April 2002

Eidgenössisches Finanzdepartement

Schweizerische Nationalbank

Der Vorsteher: K. Villiger

Der Präsident des Bankrates: E. Belser

Der Präsident des Direktoriums: J.-P. Roth

Zusatzvereinbarung vom 12. Juni 2003

Zusatzvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Schweizerischen Nationalbank über die Ausschüttung von Erträgen auf den freien Aktiven

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die Schweizerische Nationalbank (SNB) vereinbaren nach Kenntnissnahme durch den Bundesrat am 6. Juni 2003 was folgt:

1. Diese Vereinbarung ergänzt die Vereinbarung vom 5. April 2002 zwischen dem EFD und der SNB über die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (sog. «Hauptvereinbarung»). Sie ist befristet und gilt bis zum Inkrafttreten einer besonderen Rechtsgrundlage über die Verwendung der freien Aktiven oder ihrer Erträge.
2. Die freien Aktiven der SNB umfassen den Erlös aus dem Verkauf der für die Geldpolitik nicht mehr benötigten 1300 Tonnen Gold (ertragbringende freie Aktiven) sowie den noch nicht verkauften Teil dieses Goldes. Ihr Wert entspricht der «Rückstellung für die Abtretung der freien Aktiven» auf der Passivseite der Bilanz der SNB.
3. Die auf den ertragbringenden freien Aktiven anfallenden Erträge werden jährlich an Bund ($\frac{1}{3}$) und Kantone ($\frac{2}{3}$) ausgeschüttet. Die Ausschüttung wird verstetigt. Sie steigt bis zum Abschluss der Goldverkäufe mit zunehmendem Anteil der ertragbringenden Aktiven an.
4. Die jährlichen Ausschüttungsbeträge werden wie folgt festgelegt:

Geschäftsjahr der SNB	Überweisung im Frühling	Betrag (in Mio. Fr.)
2003	2004	300
2004	2005	400
ab 2005	ab 2006	500

5. Liegen die effektiven Erträge über bzw. unter dem vereinbarten Betrag, wird die Differenz den Rückstellungen für Markt-, Kredit- und Liquiditätsrisiken zugewiesen bzw. entnommen, wobei die Ober- bzw. Untergrenzen gemäss der Hauptvereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB Anwendung finden.
6. Die vereinbarte Ausschüttungshöhe wird im Frühling 2007 zusammen mit der Ausschüttung gemäss der Hauptvereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB einer Überprüfung unterzogen.

7. Die SNB überweist die vereinbarten Beträge jeweils im Anschluss an den entsprechenden Beschluss der ordentlichen Generalversammlung an die Eidgenössische Finanzverwaltung. Die Eidgenössische Finanzverwaltung überweist $\frac{2}{3}$ des Betrags gemäss dem auf Grund von Artikel 27 Absatz 4 NBG festgelegten Verteilschlüssel an die Kantone.

Bern, den 12. Juni 2003

Bern, den 12. Juni 2003

Eidgenössisches Finanzdepartment

Schweizerische Nationalbank

Der Vorsteher: K. Villiger

Der Präsident des Bankrates: H. Raggenbass

Der Präsident des Direktoriums: J.-P. Roth

Währungsreserven im internationalen Vergleich

Internationaler Vergleich von Währungsreserven (Stand: März 2003)

Länder	Gold			Reserven exkl. Gold			Währungsreserven total		
	in Tonnen	in % BIP	in % Imp.	in Mio. \$	in % BIP	in % Imp.	in Mio \$	in % BIP	in % Imp.
Euroland	12'372	1.82%	5.10%	235'808	3.17%	8.87%	371'288	4.99%	13.96%
Dänemark	62	0.34%	0.89%	28'292	14.20%	37.04%	28'973	14.54%	37.93%
Schweden	185	0.74%	1.98%	17'321	6.30%	16.92%	19'351	7.03%	18.90%
UK	314	0.21%	0.75%	38'330	2.33%	8.42%	41'763	2.53%	9.18%
Norwegen	37	0.19%	0.71%	20'244	9.68%	35.71%	20'647	9.87%	36.43%
USA	8'135	0.85%	6.19%	69'010	0.66%	4.80%	158'091	1.51%	10.99%
Kanada	16	0.02%	0.06%	35'757	4.60%	12.42%	35'931	4.62%	12.48%
Japan	765	0.20%	2.04%	487'943	11.65%	118.69%	496'322	11.85%	120.73%
Malaysia	36	0.45%	0.46%	34'519	39.20%	40.02%	34'918	39.66%	40.48%
Singapore	127	1.58%	1.18%	82'089	93.09%	69.58%	83'484	94.67%	70.76%
Schweiz*	1'290	4.59%	12.75%	25'951	8.43%	23.42%	40'077	13.02%	36.17%

* nach der vorgesehenen Ausgliederung von 1'300 Tonnen Gold und unter der Annahme, dass die Rückstellungen der SNB auf ihrem angestrebten Bestand liegen (da die SNB ihre Gewinnausschüttungen an Bund und Kantone verstetigt, sind temporäre Abweichungen möglich).

Quellen: IFS, Juni 2003; SNB-Geschäftsbericht 2002; Website Statistik Singapore (<http://www.singstat.gov.sg/>)

Stand der ertragbringenden Aktiven der SNB Ende 2002

Ertragbringende Aktiven per 31.12.2002	
	in Mio. Fr.
Gold monetär	19'762
Gold "freie Aktiven"	9'795
Devisenanlagen monetär	43'097
Devisenanlagen "freie Aktiven"	10'034
Forderungen aus Repo-Geschäften	27'977
Wertschriften CHF monetär	5'892
Wertschriften CHF "freie Aktiven"	1'126
Übrige ertragbringende Aktiven	3'119

Aufteilung der Zusatzausschüttung aus den freien Aktiven unter den Kantonen

Annahmen:

- Wert der Vermögenssubstanz: 20 Milliarden Franken (durchschnittlicher Goldverkaufspreis von 15 000 Fr./kg)
- Realzins von 2,5 Prozent pro Jahr
- Wohnbevölkerung 2001
- Finanzkraftindex 2002/03

Kantone	Index der Finanzkraft 2002/2003	Mittlere Wohnbevölkerung 2001(in 1000)	Betrag in Franken nach der Wohnbevölkerung	Betrag in Franken nach der Finanzkraft gemäss Regressionsformel	Betrag in Franken insgesamt
ZH	160	1238.525	35 539 118	1 932 712	37 471 830
BE	57	953.31	27 354 955	30 925 035	58 279 990
LU	67	348.105	9 988 773	8 410 915	18 399 688
UR	64	34.16	980 211	901 641	1 881 853
SZ	112	130.266	3 737 945	836 027	4 573 972
OW	35	32.488	932 234	2 014 994	2 947 228
NW	129	37.391	1 072 924	145 430	1 218 354
GL	82	38.014	1 090 801	590 421	1 681 222
ZG	216	100.241	2 876 387	30 049	2 906 435
FR	51	239.886	6 883 460	9 286 387	16 169 846
SO	82	242.848	6 968 453	3 771 837	10 740 290
BS	173	190.117	5 455 352	202 282	5 657 635
BL	120	258.715	7 423 752	1 311 766	8 735 518
SH	107	72.84	2 090 123	541 665	2 631 788
AR	63	52.945	1 519 242	1 439 246	2 958 488
AI	62	14.711	422 128	411 857	833 985
SG	80	450.927	12 939 220	7 428 707	20 367 927
GR	77	188.259	5 402 038	3 388 018	8 790 055
AG	97	546.115	15 670 612	5 452 402	21 123 015
TG	83	227.558	6 529 711	3 431 754	9 961 465
TI	82	304.936	8 750 051	4 736 168	13 486 218
VD	94	633.981	18 191 902	6 914 534	25 106 436
VS	30	274.476	7 876 010	19 725 441	27 601 450
NE	55	166.707	4 783 609	5 736 124	10 519 733
GE	141	415.505	11 922 796	1 134 829	13 057 625
JU	34	67.313	1 931 527	4 299 758	6 231 286
Total	100	7 260.339	208 333 333	125 000 000	333 333 333