

Governance und Unabhängigkeit von Nationalbanken: Das Beispiel der Schweizerischen Nationalbank

Thomas von Ungern-Sternberg*

Universität Lausanne

Zusammenfassung: Auch bei Nationalbanken besteht die Gefahr, dass sie eigene Ziele verfolgen anstatt zum Wohl des Landes zu handeln. Es wird häufig argumentiert, dieses Problem könne gelöst werden, indem man ihnen einen klaren Gesetzesauftrag gebe und viel Unabhängigkeit um diesen zu erfüllen. Dieses Argument ist aus zwei Gründen nicht überzeugend. Erstens ist es unklar, ob ein klarer Gesetzesauftrag mit der Komplexität des realen Wirtschaftsgeschehens in Einklang zu bringen ist. Zweitens können Nationalbanken auch einen vermeintlichen klaren Gesetzesauftrag missachten, wenn keine geeigneten Governance Strukturen vorhanden sind. Wir illustrieren letzteren Punkt am Beispiel der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank.

I Einleitung

In Bezug auf die legalen Rahmenbedingungen von Notenbanken stehen zur Zeit zwei Fragen im Mittelpunkt des Interesses: Zum einen die Frage, inwieweit ihr volkswirtschaftliche Auftrag insbesondere auf die Erhaltung der Preisstabilität ausgerichtet werden soll. Zum anderen die Frage, wieviel Unabhängigkeit den Notenbanken gewährt werden soll.

Um zu diesen beiden Problemkreisen Stellung zu nehmen, sollte man auch die Erkenntnisse der "Neuen Politischen Ökonomie" zu berücksichtigen. Man geht bei diesem Ansatz davon aus, dass die Führungskräfte von Nationalbanken genau wie auch andere Wirtschaftssubjekte primär ihre **eigenen Interessen** verfolgen¹. Es braucht daher eine gut überlegte Governance Struktur um sicherzustellen, dass trotz dieser Eigeninteressen das gesamtwirtschaftliche Interesse nicht zu kurz kommt.

Bei der Entstehung der Europäischen Zentralbank wurde auf solche Überlegungen kaum Rücksicht genommen. Es wurde ein wenig differenzierter Ansatz gewählt, in dem die Nationalbank einen vermeintlich klaren Gesetzesauftrag erhielt, in dem der Preisstabilität ein sehr (bzw. zu starkes) Gewicht hat. Der EZB wurde dann bei der Interpretation dieses Zieles und den Mitteln, die sie wählt um es zu erreichen, eine sehr grosse Unabhängigkeit gewährt. Die aus dieser Struktur resultierende Geldpolitik stösst sowohl bei den Regierungen der betroffenen Länder als auch den Finanzmärkten auf immer weniger Verständnis.

Auch die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat sich lange für einen sehr stark auf die Preisstabilität ausgerichteten Verfassungsauftrag stark gemacht. Sie hat immer wieder argumentiert, sie brauche einen einfachen (simplistischen) Gesetzesauftrag, weil nur so überprüft werden könne, ob sie ihren Auftrag gerecht werde. Über Sanktionen für den Fall, dass sie die vorgegebene Zielsetzung nicht erreichen sollte, wurde selbstverständlich nie geredet. Die Argumentation der SNB zeigt deutlich, dass es zwischen dem Gesetzesauftrag und der Unabhängigkeit von Zentralbanken eine interessantes Zusammenspiel gibt. Unabhängigkeit ist nur dann möglich, wenn der Gesetzesauftrag so einfach ist, dass leicht überprüft werden kann ob er eingehalten wurde. Sollte es in Anbetracht der Komplexität der realen Welt nicht möglich sein, einen einfachen Gesetzesauftrag zu formulieren, so muss dies auch die Governance Strukturen der Nationalbanken beeinflussen. Die Ökonomen haben sich bisher mit dieser Frage kaum beschäftigt. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens sind unsere Modelle häufig zu einfach um komplexe Governance Strukturen gut zu erklären. Zweitens haben die Nationalbanken selber ein starkes Interesse die Ökonomen dafür zu belohnen, dass sie das Mythos der "unabhängigen Nationalbank" festhalten.

Wenn man sich die Nationalbanken anschaut, die immer wieder als unabhängige Paradebeispiele vorgebracht werden, z.B. die Deutsche Bundesbank und das Federal Reserve System, so stellt man fest, dass diese von Gesetzes her über keine besonders grosse Unabhängigkeit verfügen. Sie haben sich ihre Unabhängigkeit vielmehr erarbeitet mit einer besonders erfolgreichen Geldpolitik.

¹ Einen guten Überblick dieses Ansatzes findet der interessierte Leser in Kirchgässner (1995). Einer der ersten Beiträge ist Frey und Schneider (1981).

Der Wunsch der SNB nach einem primär auf Geldwertstabilität ausgerichteten Gesetzesauftrag ist glücklicherweise an einer politischen Zufallsallianz zwischen SP und SVP gescheitert. Die sehr erfolgreiche Geldpolitik der SNB in den letzten Jahre spricht dafür, dass aus der grösseren Flexibilität im Notenbankauftrag unserem Land zumindest kein Schaden entstanden ist. Es ist zu hoffen, dass SNB und Politik aus dem weitgehende Versagen der EZB in den letzten Jahren lernen, und das Thema eines zu eng gefassten Gesetzesauftrag vom Tisch ist. Die Frage, wie die Governance Struktur der Nationalbank aussehen sollte, gewinnt dadurch natürlich noch zusätzlich an Aktualität.

Wir vertreten den Standpunkt, dass ein "klarer Gesetzesauftrag" wie die Nationalbnak ihn häufig gefordert hat, kein Sustitut ist für eine gut überlegte Governance Struktur. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens ist es in Anbetracht der Komplexität unserer Welt (und der bescheidenen Erkenntnisse der Ökonomen über die Auswirkungen der Geldpolitik) nicht sinnvoll, den Gesetzesauftrag zu eng zu fassen. Zweitens kann eine Nationalbank auch vermeintlich klare Gestzesaufträge missachten, wenn nicht eine entsprechende Governance Struktur dies verhindert. Letzteren Punkt wollen wir illustrieren an Hand der Gewinnausschüttung der Nationalbank seit ihrer Entstehung am Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts.

II Der Verfassungs- und Gesetzesauftrag

Die ursprünglichen Gesetzesvorschriften über die Gewinnausschüttung der Nationalbank scheinen eigentlich recht deutlich.

In der bis in das Jahr 2000 gültigen Bundesverfassung liest man: (Art. 39 Abs. 4) "Der Reingewinn der Bank über eine angemessene Verzinsung, beziehungsweise eine angemessene Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals und die nötigen Einlagen in den Reservefonds hinaus, kommt wenigstens zu zwei Dritteln den Kantonen zu."

Auch wie hoch der Anteil der Gewinne ist, der in den Reservefonds überwiesen werden kann, ist vom Gesetzgeber geregelt worden. Art. 27. Abs.1 des Nationalbankgesetzes lautet: "Von dem durch die Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Reingewinn wird zunächst dem Reservefonds ein Beitrag zugewiesen, der 2% des Grundkapitals nicht übersteigen darf. "

Das Grundkapital der SNB beträgt seit über 50 Jahren 50 Mio. Fr. Die gesetzliche Höchstgrenze für die Zuweisung in den Reservefonds ist also eher niedrig angesetzt.

In Art. 27 (Abs 3) ist weiter festgehalten, dass die Kantone auf jeden Fall 80 Rp pro Einwohner erhalten, und dass ihnen darüber hinaus zwei Drittel des Überschusses zukommen.

Man könnte aus diesen beiden Gesetzestexten schliessen, dass die SNB jeweils einen relative hohen Betrag an die Kantone und den Bund überweist. Genau das Gegenteil ist der Fall. Bis 1990 wies die SNB (mit wenigen Ausnahmen) jeweils einen Gewinn aus, der genau dem gesetzlichen Minimum entsprach, und es ihr erlaubte, gerade den Mindestbetrag von 80 Rp je Kopf der Bevölkerung an die Kantone abzuführen. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die SNB ökonomisch gesehen keine hohen Erträge erwirtschaftet. Das Notenbankmonopol ist so

erträglich, dass die SNB trotz ihrer zeitweise wenig erfolgreichen Anlagepolitik erhebliche Gewinne erzielte². Sie hat allerdings buchhalterische Verfahren entwickelt, die unter europäischen Notenbanken einzigartig sind, und die es ihr erlaubt haben, ihre Gewinne in praktisch beliebiger Höhe zu "verstecken". Zu betonen sind insbesondere folgende Besonderheiten:

a) Bis Mitte der 1990er Jahre waren ihre gesamten Gebäude und ihr Mobiliar (Brandversicherungswert ca. 500 Mio. Franken) auf je einen symbolischen Franken abgeschrieben.

b) Auch die inländischen Wertschriften wurden regelmässig abgeschrieben, (ca. 50 Mio. Franken im Jahr) obwohl die SNB nur sichere Papiere hält.

c) Schliesslich fand man bis Mitte der 1990er Jahre auf der Passivseite der SNB Bilanz einen Posten "Rückstellungen für Währungsrisiken", der sich im Jahr 1994 auf fast 24 Mia. Franken belief. Weitere 800 Mio. Franken befanden sich in einem Konto "Bewertungskorrektur auf Devisen". Insgesamt kann man also sagen, dass im Jahr 1994 die zirka 30 Mia. Franken an ungesicherten Devisenreserven der SNB (Jahresdurchschnittswert) zu 80% mit Provisionen versehen waren. Sie hatten also einen Buchwert von knapp 5 Mia. Franken.

Es ist natürlich so, dass auch die anderen Notenbanken der Welt eher konservative Buchhaltungsregeln verwenden. Die Deutsche Bundesbank zum Beispiel hat ihre Dollar jeweils zum historischen Tiefstpreis bewertet. Dies hat es ihr erlaubt Ende der 70er Jahre mehrere Jahre lang überhaupt keinen Gewinn an die Bundesregierung abzuführen. Die SNB aber bewertete ihre Devisen zu ca. 20% des historischen Tiefstpreises, d.h. sie war noch einmal 80% "konservativer". Wenn die SNB sich an dieselben Buchhaltungsregeln wie die Deutsche Bundesbank gehalten hätte, hätte sie mindestens 25 Mia. Franken mehr an Kantone und Bund abführen müsste.

Mitte der 1990er Jahre wurde die SNB darauf aufmerksam gemacht, dass ihre Devisenguthaben bald einen negativen Buchwert haben würden, wenn sie weiterhin so grosszügig Rückstellung bilden würde. Anstatt dazu überzugehen, ihre Gewinne auszuschütten, änderte sie ihre buchhalterische Terminologie. Neu findet man dort den Posten "Rückstellungen für Markt-, Kredit und Liquiditätsrisiken". Diesen Posten kann man beliebig erhöhen, weil vollkommen unklar ist, für welche Zwecke die "Rückstellungen" gebildet werden. Ende 2001 hat die SNB so über 40 Mia. Franken auf die hohe Kante gelegt (zusätzlich zu den nicht realisierten Gewinne auf Gold).

Art. 25 Abs.2 des Nationalbankgesetzes fordert die SNB auf: "Die Jahresbilanzen sind nach den Grundsätzen des Obligationenrechtes aufzustellen."

Es scheinen hier insbesondere zwei Artikel wichtig zu sein. Zum einen verpflichtet Art. 959 die Buchhaltung in gutem Treu und Glauben zu führen:

Art. 959 OR. "Betriebsrechnung und Jahresbilanz sind nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen vollständig, klar und übersichtlich aufzustellen, damit die

² Eine kritische Analyse der Anlagepolitik der SNB findet man in von Ungern-Sternberg (1996).

Beteiligten einen möglichst sicheren Einblick in die wirtschaftliche Lage des Geschäftes haben."

Die Politik der SNB ihre Gewinne systematisch als Rückstellungen zu deklarieren entspricht kaum "allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen". Auch die Politik, wonach der auszuweisende Gewinn eine vorgegebene Grösse ist, und die Rückstellungen so angepasst werden, dass man auf genau diese Ergebnis kommt, ist eher unkonventionell. Es ist möglich aus der SNB Bilanz "einen möglichst sicheren Einblick in die wirtschaftliche Lage des Geschäftes" zu bekommen, aber nur wenn man sich vergegenwärtigt, dass ihre "Rückstellungen" ökonomisch gesehen reine Reserven sind.

Der zweite relevante Artikel ist Art. 669, der Anweisungen enthält, welche Rückstellungen vorgenommen werden sollen oder können.

Art. 669 OR.

1) Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen müssen vorgenommen werden, soweit sie nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen notwendig sind. Rückstellungen sind insbesondere zu bilden, um ungewisse Verpflichtungen und drohende Verluste auf schwebenden Geschäften zu decken.

2) Der Verwaltungsrat darf zu Wiederbeschaffungszwecken zusätzlich Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen vornehmen und davon absehen, überflüssig gewordene Rückstellungen aufzulösen.

3) Stille Reserven, die darüber hinaus gehen, sind zulässig, soweit die Rücksicht auf das dauernde Gedeihen des Unternehmens oder auf die Ausrichtung einer möglichst gleichmässigen Dividende es unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre rechtfertigt.

4) Bildung und Auflösung von Wiederbeschaffungsreserven und darüber hinausgehenden stillen Reserven sind der Revisionsstelle im einzelnen mitzuteilen.

Die SNB ging bis Mitte der 1990er Jahre kaum davon aus, dass ihre Dollarguthaben 80% ihres Wertes verlieren würden. Sonst hätte sie sie damals schon längst verkauft. Ebenso wenig entsprechen die über 40 Milliarden Franken an Rückstellungen für "Markt-, Kredit-, und Liquiditätsrisiken" "drohenden Verlusten auf schwebenden Geschäften" in dieser Grössenordnung.

Das Schweizer Obligationenrecht hat zwar den Ruf den Buchhaltern erhebliche Interpretationsspielräume zu lassen. Es scheint mir dennoch fraglich ob die Buchhaltungsmethoden der SNB wirklich Gesetzeskonform sind. Unbestreitbar ist aber auf jeden Fall, dass ihre Gewinnausschüttungspolitik nicht durch das Obligationenrecht bestimmt wird, sondern hauptsächlich durch ihre eigene Interpretation des Notenbankgesetzes. Die Buchhaltungsmethoden, mit der sie ihre Ziele erreicht, sind weltweit einzigartig.

Bei der SNB hat der **ausgewiesene** Gewinn mit dem tatsächlich realisierten **ökonomischen** Gewinn nur sehr wenig zu tun. Die Buchhaltung der SNB ist wohl in der Hinsicht einzigartig, dass zwischen 1933 und heute, d.h. über 60 Jahre hinweg, der zu erreichende "Reingewinn"

genau vorgegeben war. Bis 1990 musste jeweils nur das gesetzliche Minimum erreicht werden. Seitdem muss ein Betrag erreicht werden, der in regelmässigen (5-Jahres) Abständen zwischen Finanzdepartement und SNB ausgehandelt wird, und der im Jahr 200 bei 1'500 Mio. Franken lag. Die Abschreibungen und Rückstellungen wurden dann angepasst, um Jahr für Jahr die wesentlich höheren realisierten Reingewinne zu "verstecken", und das vorgegebene Ziel zu erreichen.

Es kann passieren, dass die Gesetzestexte die eigentlichen Wünsche des Gesetzgebers nur ungenau wiedergeben. Es ist daher interessant der Frage nachzugehen, welche Überlegungen bei den schweizerischen Räten im Vordergrund standen, als sie den Verfassungsartikel und das Gesetz über die SNB verfassten. Welche Ziele verfolgten sie, als sie die Beträge, die die SNB in den Reservefonds einweisen durfte, nach oben hin begrenzten. Wollten sie damit erreichen, dass die SNB auch einen erheblichen Anteil ihrer tatsächlichen ökonomischen Gewinne auszahlt, oder waren sie sich der Möglichkeit bewusst, dass die SNB ihre Gewinne in der Form von Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen zurückbehalten könne, angeblich um den Franken zu stärken?

III.1 Die Entstehungsgeschichte des Verfassungsartikels

Zu dieser Frage können uns die Diskussionen, die zu den oben erwähnten Gesetzestexten im Ständerat und im Nationalrat stattgefunden haben, gewisse Auskünfte geben. Im nächsten Abschnitt sollen daher die wichtigsten Diskussionsbeiträge zu diesem Thema aus den Beratungen aufgeführt werden. Wir beschränken uns hauptsächlich auf Zitate von Bundespräsidenten, Bundesräten, und den Berichterstatter der Ständerats- und Nationalratskommissionen, d.h. derjenigen Personen, die mit der Materie am besten vertraut waren, und deren Stellungnahmen am ehesten die Meinung der Mehrheit widerspiegelt.

Bis Anfang des 20. Jahrhunderts gab es in der Schweiz kein nationales Banknotenmonopol. Das Recht, Banknoten in Umlauf zu bringen lag bei den Kantonalbanken. Da die Noten über die Kantonsgrenzen hinaus zirkulierten, hatten manche Kantonalbanken an der ökonomischen Bedeutung ihres Kantons gemessen eine vergleichsweise hohe Notenemission (z.B. Basel), andere (z.B. der Wallis) gar keine. Es ist allgemein bekannt, dass die Emission von Banknoten (solange sie keiner 100% Golddeckung unterliegt) ein rentables Geschäft ist. Es war daher vorauszusehen, dass die Kantone ihr bisheriges Prärogativ nicht ohne entsprechende Gegenleistung an den Bund abtreten würden. Dieser Tatsache war sich der Bundesrat natürlich bewusst, und schon in seinem ersten Entwurf zu dem neuen Verfassungsartikel aus dem Jahr 1891 wurde festgehalten: "**dagegen sind die Kantone an dem Reingewinn angemessen zu beteiligen**".

Herr Isler, Berichterstatter der Kommission des Ständerats, liess in seinen Ausführungen kaum Zweifel aufkommen, dass in den Augen der Kommission die Gewinne der Nationalbank hauptsächlich an die Kantone gehen würden: "es wird auch ein Reservefonds ausgeschieden werden müssen und der Bund wird daran zu beteiligen sein, weil er selbst die Rückkaufsmöglichkeit haben und sich darüber einen Fonds sammeln muß. Aber was darüber ist gehört den Kantonen und nicht dem Bunde; ich glaube das wird keine Schwierigkeiten machen, gegentheils dürfte ein Gesetz kaum durchgehen, welches den Kantonen diesen

Gewinn nicht ließe. Dieselben brauchen also darüber nicht ängstlich zu sein; **der gute Wille ihnen gerecht zu werden ist allseitig vorhanden.**"³

Ständerat Herzog gingen diese Erklärungen des guten Willens nicht weit genug: Er wollte, dass den Kantonen die gesamten Gewinne zugesprochen würden: "...Herr Isler hat nun gesagt, nach seiner Ansicht sollen in Zukunft die Kantone den Reinertrag der Bundesbank ...erhalten. Es scheint mir nun aber, nach dem Antrage der Kommissionsmehrheit sei diese Frage bereits präjudiziert, indem es am Schlusse des zweiten Alineas heisst: "und an deren Reingewinn er (der Bund) betheiligt ist".....Ich möchte aber den Kantonen den Gewinn voll zuwenden".⁴

Ständerat Blumer unterstützte den Antrag von Ständerat Herzog, und wünschte sich in der Verfassung folgende eindeutige (?) Formulierung: "**Der Reingewinn über den landesüblichen Zinsfuß und die nöthigen Einlagen in den Reservefonds hinaus kommt den Kantonen zu.**"⁵

Der Nationalrat hingegen wollte die Interessen des Bundes nicht so ohne weiteres an die Kantone opfern. Es entspann sich im folgenden eine eigentliche Schlacht um die Verteilung der Gewinne der (zukünftigen) Nationalbank. Das Projekt für den Verfassungsartikel wurde mehrmals zwischen Ständerat und Nationalrat hin und her gereicht. Über das Prinzip, dass ein Grossteil der Gewinne den Kantonen zufließen sollte, gab es allerdings nie Uneinigkeit. Strittig war lediglich die Frage, wie hoch der Anteil der Gewinne sein sollte, der schon in dem Verfassungsartikel den Kantonen zugesprochen würde. So sagte z. B. Herr Nationalrat Schwander: "Ich glaube auch sagen zu dürfen, die Kantone brauchen das Geld, das sie gegenwärtig erhalten, viel eher als der Bund, und man soll es ihnen belassen. Und man soll dies auch in der Verfassung sagen dürfen. **Man nimmt ja die Verzinsung oder die Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals und die nöthige Einlage in den Reservefonds aus, und erst was darüber hinaus noch bleibt, kommt zu Vertheilung. Ich glaube aber auch, es liegt unbedingt im Interesse der Annahme dieses Verfassungsartikels, wenn wir rund und nett erklären, dass der Reingewinn den Kantonen zufalle.**"⁶

Das Endergebnis dieser langen Diskussion war der jetzige Verfassungsartikel, der mindestens zwei Drittel des Reingewinns den Kantonen zuspricht. Mir scheint, es geht aus den obigen Zitaten und der ganzen Diskussion um den Verfassungsartikel klar hervor, dass der Gesetzgeber **nicht** die Absicht hatte, eine Nationalbank mit erheblichem Eigenkapital zu schaffen. Die Möglichkeit, dass sie in erheblichem Umfang stille Reserven anlegen könnte, wurde meines Wissens nie erwähnt. Der Gesetzgeber verfolgte eindeutig das Ziel der SNB nicht die Möglichkeit zu geben in grösserer Masse Eigenmittel anzuhäufen, und zwar auch nicht um den "Franken zu stärken". Es ist auch sehr zweifelhaft, dass das Volk den Verfassungsartikel akzeptiert hätte, wenn der Gesetzgeber ihm nicht versprochen hätte, es sollte eine "schlanke" Nationalbank geschaffen werden, die ihre Gewinne regelmässig an die Kantone ausschüttet.

III.2 Die Entstehungsgeschichte des ersten Nationalbankgesetzes

³ Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 153, Hervorhebung des Verfassers.

⁴ Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 158.

⁵ Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 158, Hervorhebung des Verfassers.

⁶ Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 283, Hervorhebung des Verfassers.

Von der Formulierung des Verfassungsartikels bis zu der entsprechenden Gesetzgebung war noch einmal ein weiter Weg. Der erste Gesetzestext wurde erst 14 Jahre später, also im Jahre 1905 verabschiedet. Es war auch zu dem Zeitpunkt allen Beteiligten klar, dass die Gesetzesvorlage nur eine Chance hätte, wenn den Kantonen eine adäquate Gewinnbeteiligung zugesprochen würde. So formulierte z.B. der Berichterstatter der Kommission des Ständerats Herr Scherb: **"Eine der wichtigsten Partien im vorliegenden Gesetz, von deren allgemein befriedigender Erledigung die Annahme abhängt, ist die Gewinnverteilung."**⁷

Eine der Möglichkeiten der Kantone, sich eine gebührende Beteiligung am Reingewinn zu sichern bestand natürlich darin, die Möglichkeiten der Nationalbank in Bezug auf ihre Reservebildung einzuschränken. Dies geschah denn auch.

So musste der deutsche Berichterstatter des Nationalrats, Herr Heller feststellen: "Zu Lemma 1 ist nur hervorzuheben, dass abweichend von früheren Entwürfen die Dotierung des Reservefonds auf 10 Proz. des Reingewinns fixiert ist und daß die Summe, welche per Jahr dem Reservefonds einverleibt werden darf, nicht höher gehen darf als 500,000 Fr. Es ist dies eine Neuerung, die in den früheren Entwürfen nicht war. Früher ordnete man die Sache so, daß nicht nur 10 Proz., sondern 15 Proz. dem Reservefonds einverleibt und dass nach oben keine Limite war. Diese Abänderung ist nicht im Interesse der Nationalbank, denn es ist ganz zweifellos, dass das Interesse derselben fordern würde, möglichst bald über eine starke Reserve verfügen zu können, denn das ist ja das Mittel, um die Bank in den Stand zu setzen, alle Eventualitäten bei Krisen zu überwinden. Wir sehen denn auch, daß die großen Notenbanken Europas mit starken Reserven dotiert sind. Es ist gegenüber den früheren Entwürfen ein Rückschritt, dass die Dotierung des Reservefonds in so weitgehendem Masse beschränkt ist; **allein die fiskalischen Interessen der Kantone waren hier überwiegend, wie noch in verschiedenen anderen Punkten, mit denen die Kommission nicht immer einverstanden war. Trotzdem ist die Kommission nicht in der Lage, Ihnen diesfalls Abänderungsanträge zu stellen.**"⁸

Dass diese Interpretation der Reservebeschränkung richtig ist, bestätigt auch folgendes Zitat von Herrn Meyer, Berichterstatter der Kommission des Nationalrats (bei der ersten Gesetzesrevision aus dem Jahr 1921): "Der erste Absatz enthält die Vorschriften über die Dotierung des Reservefonds. Der Gedanke der Stärkung dieses Fonds, der schon bei einem früheren Artikel erwähnt worden war, nämlich bei der Zuweisung aus dem Ertragnisse der Bank, tritt nun auch hier zutage. Bisher war die Vorschrift die, daß 10% des Reinertrages an den Reservefonds abgeführt wurden. Dabei war eine Maximalgrenze von 500,000 Fr. statuiert, also eine absolute Summe, **und man wollte offenbar dadurch verhindern, daß die Ertragnisse zugunsten der Kantone allzusehr geschmälert würden, wenn man den Reservefonds allzusehr äufnen würde.**"⁹

Dem Ständerat wurde denn auch dargelegt, dass die Kantone mit dem Gesetzesvorschlag ein gutes Geschäft machen. So sagte etwa Herr von Arx: **"Auf die Abfindung der Kantone zurückkommend, scheint es mir, daß dieselben sehr gut wegkommen."**¹⁰

⁷ Amtliches stenographisches Bulletin (1904) S. 565, Hervorhebung des Verfassers.

⁸ Amtliches stenographisches Bulletin (1905) S. 562, Hervorhebung des Verfassers.

⁹ Amtliches stenographisches Bulletin (1921) S. 38, Hervorhebung des Verfassers.

¹⁰ Amtliches stenographisches Bulletin (1905) S. 536, Hervorhebung des Verfassers.

In dieselbe Richtung gingen auch die Ausführungen von Herrn Comtesse, président de la Confédération: "Les cantons peuvent se déclarer satisfaits. On nous dit: vous encourez des risques avec cette répartition, vous garantissez aux cantons le payement d'une redevance jusqu'à concurrence du chiffre maximal de fr. 3,163,000 sans être sûrs que la banque réalisera un bénéfice équivalent ou supérieur. Nous ne pouvons évidemment que nous baser sur des prévisions; nous avons fait nos calculs aussi bien que possible en prenant des comparaisons avec d'autres établissements analogues dans d'autres pays, en restant très pessimistes, mais nous croyons pouvoir dire qu'aussitôt que nous aurons la circulation totale des billets de banque, et que les billets des banques actuelles d'émission auront été remplacés par ceux de la banque centrale, nous arriverons à réaliser un bénéfice minimum de fr. 4,000,000, ce qui permettra de faire face au payement des indemnités que nous garantissons aux cantons. Après quelque nombre d'années ce bénéfice s'élèvera à 6 à 7 millions, **que nous pourrions alors répartir.**"¹¹

Diese Ausführungen müssen m.E. dahingehend interpretiert werden, dass man auch zur Zeit der Verabschiedung des Nationalbankgesetzes fest davon ausging, dass die Nationalbank ihre Gewinne ausschütten würde, und dass diese hauptsächlich den Kantonen zugute kommen würden. Der Gesetzgeber hat sich Mühe gegeben, dies auch im Gesetz festzuschreiben. Vergleicht man die damaligen Diskussionen mit der heutigen Praxis der SNB, so kann wohl mit Sicherheit behauptet werden, dass zwischen den Versprechen, die den Kantonen damals gemacht wurden, und der tatsächlichen Politik der Nationalbank eine erhebliche Diskrepanz besteht.

Die zur Zeit zwischen SNB und EFD ausgehandelte Regelung der Gewinnausschüttung sieht vor, dass die SNB auch weiterhin ihre Eigemittel um 1 bis 2 Milliarde Franken pro Jahr erhöhen kann. Es ist schwer diese Ziel mit den obigen Ausführungen in Einklang zu bringen. Mir scheint es prinzipiell fragwürdig, dass Finanzdepartement und SNB eine Gewinnausschüttungsregel vereinbaren können, für die es keine gesetzliche Basis gibt.

Es wird immer wieder behauptet, es sei im Interesse des Landes, dass die Reserven der SNB stetig steigen. Offensichtlich gab es aber zumindest am Anfang des Jahrhunderts unterschiedliche Ansichten, wo das Interesse des Landes liege. So sagte z.B. Ständerat von Arx: "Nun mache ich darauf aufmerksam, daß einer der Hauptvorwürfe, die dem gegenwärtigen System gemacht werden, der ist, daß der aus der Notenausgabe resultierende Gewinn - sei er nun bedeutend oder gering - den Aktionären zu Gute komme und nicht der Gesamtheit des Volkes. Ich frage Sie nun: Dürfen wir angesichts einer solchen Stimmung die Interessen unserer Kantonalbanken, deren Gewinn schon jetzt ganz oder theilweise dem Staate oder gemeinnützigen Zwecken dient, einer centralen Aktienbank ohne Entgelt zum Opfer bringen? Ich sage nein, **denn 19/20 der Bevölkerung haben ein größeres Interesse an der Prosperität der Kantonalbanken als der zukünftigen Monopolbank.**"¹²

In dieselbe Richtung intervenierte auch Ständerat Wirz mit folgenden, etwas blumigen Ausführungen: "Mit der finanziellen Selbstständigkeit verlieren die Kantone das Bewusstsein und die Fähigkeit der politischen Freiheit. Die 25 kantonalen Völkerschaften sind das Schweizervolk, und das Schweizervolk muss in Kanton und Gemeinde zum praktisch tüchtigen Gebrauche seiner demokratischen Freiheit stetsfort herangezogen werden. **Unsere**

¹¹ Amtliches stenographisches Bulletin (1904) S. 571, Hervorhebung des Verfassers.

¹² Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 121, Hervorhebung des Verfassers.

Schweiz soll nicht dem Standbild der orientalischen Legende mit einem goldenen Kopf und thönernen Füßen gleichen, die schließlich ein im Fall zur Lawine gewordener Kieselstein zerschellen kann. Wir wollen nicht, dass der Pulsschlag des Herzens wegen Blutüberfülle stockt, während alle Glieder wegen Blutarmut erstarren."¹³ Zu einem Zeitpunkt, wo in vielen Kantonen an allen Ecken und Enden gespart wird, während die SNB immer grössere Devisenreserven anhäuft, scheint es sinnvoll, auch solche Ausführungen in Erinnerung zu rufen.

III.3 Gewinnausschüttungspolitik und Entwicklung der Gesetzgebung

Wie sehr sich die Politiker irrten, als sie glaubten, der Gewinnausschüttungspolitik der Nationalbank durch den Verfassungsartikel einen engen rechtlichen Rahmen gesetzt zu haben, geht auch aus folgendem Zitat von Herrn Heller, Berichterstatter der Kommission des Nationalrats, hervor: **"Es ist in der Verfassung ausdrücklich festgestellt, was "Gewinn" ist, nämlich alles dasjenige, was über die Ausbezahlung des Zinses resp. der Dividende übrig bleibt**, und nach der Verfassung müssen hievon wenigstens zwei Dritteln den Kantonen zugute kommen und ein Drittel dem Bunde."¹⁴

Es ist auch interessant zu untersuchen, ob sich die Behörden bewusst waren, welche buchhalterischen Möglichkeiten sie der Nationalbank öffneten, als sie in den Gesetzestext schrieben, sie solle sich an die Grundätze des Obligationenrechts halten. Weder die Mitteilungen des Bundesrates, noch die Diskussionen in den beiden Kammern geben irgendwelche Hinweise darüber, dass der Nationalbank so die Möglichkeit gegeben werden sollte, in grösserem Masse stille Reserven anzuhäufen. Es scheint also tatsächlich so zu sein, dass hier eine ungewollte Gesetzeslücke entstanden ist, die die Nationalbank ausgenützt hat.

Die Verpflichtung, ihren Reingewinn auszuschütten, war der Nationalbank von Anfang an ein Dorn im Auge. Sie hat daher anfänglich versucht, sich dieser Verpflichtung auf Gesetzeswege zu entledigen. Herr Torche, der französische Berichterstatter des Nationalrats fasste die Situation im Jahre 1921 wie folgt zusammen: "Le Conseil fédéral, dans le cours de son message, rappelle brièvement le postulat déposé lors de l'élaboration de la nouvelle de 1911, dont le but était de reporter sur la Confédération le paiement aux cantons des indemnités que la loi leur accorde en compensation du préjudice que leur a causé la suppression des banques d'émission. Ce postulat était né du fait que les résultats accusés ne permettaient pas à la Banque nationale de se libérer des engagements que la loi lui avait imposée. Les Chambres fédérales, se conformant du reste au préavis du Conseil fédéral, ne donnèrent aucune suite à ce postulat. Peu à peu la situation de la Banque nationale s'améliora suffisamment, pour qu'elle pût satisfaire aux exigences de la loi et verser les indemnités aux cantons, sans recourir aux prestations de la caisse fédérale. Si le postulat devint ainsi sans objet, la Banque nationale n'en retint pas moins l'idée et dans un rapport du 31 décembre 1918 elle émit le voeu que les dispositions des art. 28 et 29 relatives aux indemnités à payer aux cantons et à la garantie de celles-ci par la Confédération fussent éliminés de la loi. Il fut aisé au conseil de la Banque nationale de se convaincre que semblables propositions rencontreraient de la résistance, et échoueraient certainement devant l'opposition des cantons. Poursuivant toujours dans le même but, elle suggéra plus tard l'idée d'une convention financière à passer entre la Confédération et

¹³ Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 144-45, Hervorhebung des Verfassers.

¹⁴ Amtliches stenographisches Bulletin (1905) S. 564, Hervorhebung des Verfassers.

les cantons, convention qui réglerait définitivement la question et qui accorderait une compensation aux cantons en échange des indemnités annuelles qui leur seraient supprimés.Les experts se prononçaient pour le maintien du système actuel."¹⁵

Da die Nationalbank sich auf Gesetzeswege von der leidigen Gewinnausschüttungspflicht nicht befreien konnte, ist sie das Problem anders angegangen, nämlich über eine einfache Änderung ihrer buchhalterischen Prinzipien. Die Wahl des Zeitpunktes, an dem die gesetzlich vorgeschriebene **Minimal**ausschüttung auch zu einer **Maximal**auschüttung umfunktioniert wurde, ist wahrscheinlich nicht rein zufällig bestimmt. Betrachtet man nämlich die Entwicklung der Gewinne über die Zeit, so stellt sich heraus, dass die Nationalbank schon im Jahr 1920 in der Lage war, einen Gewinn von immerhin 11,4 Mio. Fr. zu verteilen, 3 Jahre später war er allerdings wieder auf ca 7 Mio. zusammengebröckelt, und zwischen 1933 und 1990 gab es für die Kantone und den Bund gerade noch das gesetzliche Minimum (vgl. den Anhang). Wie lässt sich dies kurze Periode der "Grosszügigkeit" erklären?

Einerseits muss festgehalten werden, dass die Jahre 1918-1921 in eine Hochzinsphase fielen, und die Nationalbank somit ganz natürlich höhere Gewinne einfuhr. Andererseits muss aber auch festgehalten werden, dass im Jahr 1921 eine Gesamtrevision des Nationalbankgesetzes anstand. Dabei sollte der Nationalbank unter anderem auch die Möglichkeit gegeben werden ihre Reserven weiter aufzustocken als dies bisher der Fall war. "Die zweite Gruppe von Vorschlägen bezieht sich auf die Gewinnverteilung der Bank. Es soll in Betracht kommen eine Verstärkung der Dotierung des Reservefonds und eine Erhöhung der Dividende gemäss den bestehenden Verhältnissen des Zinsfusses."¹⁶ In dieser politischen Situation hatte die Nationalbank kaum Interesse, sich in der Ausschüttung ihrer Gewinne besonders sparsam zu zeigen. So sagte denn auch Nationalrat Musy: "**La Confédération et les cantons ont fait une excellente affaire à l'occasion de la consitution de la Banque nationale.**"¹⁷

Die Bemühungen der Nationalbank, mehr in den Reservefonds einweisen zu dürfen, wurden enttäuscht, das gesetzliche Maximum blieb bei 500'000 Fr. Auch dies kann man als einen Indikator werten, dass die Kantone darauf bestanden, jedes Jahr den ihnen zugesprochenen Reingewinn zu erhalten. Die SNB musste bis zur Gesetzesrevision von 1953 warten, bei der die Grenze dann auf 1 Mio. Fr. pro Jahr angehoben wurde.

In rein finanzieller Hinsicht, hat die "excellente affaire" für die Kantone nur gerade zwei Jahre gedauert. Seitdem ist die Lage die, dass die Kantone sich verschulden, während die Nationalbank in Milliardenbeträgen stille Reserven anhäuft, und zwar unter denselben gesetzlichen Bestimmungen, unter denen sie sich bis 1933 verpflichtet gefühlt hatte, ihre Gewinne auszuschütten.

Bei der Gestzesrevision von 1953 hatten sich die Kantone offensichtlich damit abgefunden, dass sie von den Gewinnen der Nationalbank nie viel sehen würden. Man findet in den entsprechenden Diskussionen lediglich die etwas resignierte Bemerkung des Berichterstatters der Kommission des Ständerates, Herrn Speiser: "**Was den Rest des Gewinnes betrifft, ist zu sagen, daß seit 20 Jahren nur der Anteil von 80 Rp pro Kopf der Bevölkerung an die**

¹⁵ Amtliches stenographisches Bulletin (1921) S. 12.

¹⁶ Amtliches stenographisches Bulletin (1921) S. 9.

¹⁷ Amtliches stenographisches Bulletin (1921) S. 57, Hervorhebung des Verfassers.

Kantone herausgewirtschaftet wurde. Bund und Kantone haben nichts bekommen. Sonst habe ich zu diesem Artikel keine Bemerkungen zu machen."¹⁸

III.4 Die neue Politik der SNB

Wie schon erwähnt hat sich die Gewinnausschüttungspolitik der SNB im Jahre 1991 geändert. Es wurde nach Absprache mit dem Bundesrat entschieden, dass sie zusätzlich jedes Jahr einen Maximalbetrag von 600 Mio. Fr ausschütten würde. Die Erklärungen zu diesem Schritt, die man im Jahresbericht der SNB findet, zeigen eindrücklich, wie stark sich die Interpretation des Verfassungsartikels und des Nationalbankgesetzes zwischen 1891 und 1990 geändert haben. Geblieben ist die Auffassung, dass die Verfassung und das Nationalbankgesetz recht genau festschreiben, wie die Gewinne verteilt werden sollen: Mindestens zwei Drittel für die Kantone. In einer Reihe weiterer wichtiger Punkte haben jedoch erhebliche Akzentverschiebungen stattgefunden.

Im Jahre 1905 meinte Ständerat Heller noch: **"Es ist in der Verfassung ausdrücklich festgestellt, was "Gewinn" ist...und nach der Verfassung müssen hievon wenigstens zwei Dritteln den Kantonen zugute kommen..."**¹⁹.

Im Jahr 1991 schreibt die SNB: **"Es gibt jedoch keinerlei Anweisungen darüber, wie die Bank ihren Gewinn berechnen soll"**.²⁰

Es fällt schwer, hier nicht einen gewissen Widerspruch zu sehen.

Im Jahre 1905 meinte Ständerat Heller: **"Sie kennen die Verfassungsbestimmung, welche vorschreibt, dass nach Dotierung des Reservefonds und nach Verzinsung der Anteilsscheine resp. Auszahlung der Dividenden an die Aktionäre vom Rest wenigstens zwei Drittel den Kantonen und der übrige Drittel dem Bunde zukommen soll."**²¹

Im Jahre 1991 schreibt die SNB: **"Unbestritten ist, dass die Nationalbank fähig sein muss....jene Rückstellungen die betriebs- und volkswirtschaftlich erforderlich sind, zu bilden."**²²

Dazu ist folgendes zu bemerken: Richtig ist, dass der Gesetzgeber der Notenbank die Möglichkeit gegeben hat, über die **betriebswirtschaftlich** notwendigen Rückstellungen hinaus noch zusätzliche Reserven zu bilden. Er hat diesen Betrag allerdings nach oben beschränkt, und zwar zur Zeit auf 1 Mio. Fr. im Jahr.

In keinem der Gesetzestexte ist die Nationalbank je aufgefordert worden, über diese Reserven hinaus noch zusätzliche Rückstellungen zu bilden, weil solche ihrer Ansicht nach **volkswirtschaftlich** notwendig erscheinen. Ganz im Gegenteil, ihr Gesetzauftrag beschränkt die Möglichkeiten, Reserven zu bilden, und fordert sie explizit auf, ihre übrigen Gewinne auszuschütten. Wenn sie in der Lage war, diese Vorschrift permanent zu umgehen,

¹⁸ Amtliches stenographisches Bulletin (1953) S. 434, Hervorhebung des Verfassers.

¹⁹ Amtliches stenographisches Bulletin (1905) S. 564, Hervorhebung des Verfassers.

²⁰ Schweizerische Nationalbank, Geschäftsbericht 1991 S. 64, Hervorhebung des Verfassers.

²¹ Amtliches stenographisches Bulletin (1905) S. 563-564, Hervorhebung des Verfassers.

²² Schweizerische Nationalbank, Geschäftsbericht 1991 S. 64, Hervorhebung des Verfassers.

dann nur weil die Governance Struktur der SNB es den Kantonen kaum erlauben auf die Gewinnausschüttung einen direkten Einfluss zu nehmen.

Es muss ferner betont werden, dass auch die anderen europäischen Nationalbanken verpflichtet sind, ihre Gewinne auszuschütten. Sie tun dies regelmässig. Die Deutsche Bundesbank hat in den letzten 10 Jahren ihrer Existenz im Durchschnitt ca. 14 Mia. DM pro Jahr an den Bund abgeführt. Meines Wissens hatte keine einzige europäische Nationalbank das Recht, nach Gutdünken stille Reserven anzuhäufen, weil sie dies für "volkswirtschaftlich erforderlich" hält. Bei der Deutschen Bundesbank war es eindeutig nicht der Fall, und auch bei der EZB ist die Gewinnausschüttung genau reglementiert. Es ist ökonomisch auch sehr fraglich, ob ein solcher Gesetzauftrag überhaupt sinnvoll wäre.

Die SNB schreibt weiter: "**Damit stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Nationalbank Überschüsse zurückbehalten und so über den gesetzlichen Reservefonds hinaus weitere Rückstellungen aufbauen darf.**" Es scheint mir, diese Frage ist durch den Gesetzgeber klar geregelt worden. Wenn die Verfassung der SNB vorschreibt ihren Reingewinn auszuschütten, so bedeutet dies wohl, dass sie (über die gesetzlichen Beiträge in den Reservefonds hinaus) **keine Überschüsse** zurückbehalten darf, sondern diese zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone ausschütten soll. Dies war eine der wichtigsten Bedingungen, unter denen die Kantone (und der Ständerat) die Schaffung der Nationalbank akzeptiert haben. Warum haben sich Ständerat und Nationalrat wohl die Mühe gemacht, die Nationalbank zu verpflichten ihren Reingewinn auszuschütten, und darüber hinaus noch die Einweisungen in den Reservefonds genau beschränkt, wenn sich nun die Frage stellt, "in welchem Umfang die Nationalbank Überschüsse zurückbehalten" darf und "weitere Rückstellungen aufbauen darf". Man braucht in dem oberen Satz nur das Wort "Überschüsse" durch "Reingewinn" zu ersetzen und "Rückstellungen" durch "Reserven" um deutlich zu sehen, dass hier das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers durch Wortspielereien umgangen wird.

IV Interpretation

Im Jahr 1915 veröffentlichte Jöhr, damals Generalsekretär der Schweizerischen Nationalbank, im Auftrag des Direktoriums ein Buch über die Geschichte der SNB. Er klagt dort über die zu hohe Belastung der Bilanz der Schweizerischen Nationalbank durch die Entschädigungen, die nach Artikel 28 des Gesetzes an die Kantone abgeführt werden müssen, und plädiert für eine Herabsetzung dieser Beträge (um 750,000 Fr.). Man findet in seinen Ausführungen folgende Passage: "Ob diese Herabsetzung möglich ist, das ist eine politische Frage, die hier nicht zu entscheiden ist. Ein guter Kenner der Kantone hat gesagt, sie huldigten dem Grundsatz: **Toujours prendre, jamais rendre...**"²³.

Die Schweizerische Nationalbank scheint in dieser Hinsicht bei den Kantonen schnell gelernt zu haben. Immerhin hat sie inzwischen über 40 Milliarden an stillen Reserven angehäuft. Die zwei Drittel dieses Betrages, die sonst an die Kantone hätten ausgeschüttet werden müssen, entsprechen ungefähr 33% der kumulierten Verschuldung der Kantone.

Jöhr schreibt weiter: "Das Interesse, welches das ganze Land an dem unangetasteten Ruf seiner Notenbank hat, muss in diesem Fall zu der Forderung führen, die

²³ Jöhr (1915) S. 388.

Kantonsentschädigung ganz aus dem Nationalbankgesetz herauszunehmen, und die Bank nur zu verpflichten, ihren Reingewinn über die 4% Dividende und die Zuweisung an den Reservefonds hinaus, an den Bund abzuführen."²⁴ Ökonomisch klingt dies ganz vernünftig. In Anbetracht der recht eigenen Interpretation des Begriffs "Reingewinn", den sich die SNB zu eigen gemacht hat, kann man allerdings mit gutem Recht darüber spekulieren, ob die Kantone dann überhaupt je einen Rappen gesehen hätten. Wahrscheinlich hat sich auch Jöhr damals noch nicht vorstellen können, in welchem Ausmass die SNB das Konzept des "Gewinns" seines eigentlichen ökonomischen Inhalts entleeren würde.

Der Aushöhlungsprozess der verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen hat fast ein Jahrhundert gedauert, war also eher langsam. Das Endergebnis ist für die finanzielle Lage der Kantone (und in einem geringeren Masse des Bundes) dennoch recht verheerend. Wie konnte es zu einer solchen schleichenden Erosion kommen? Als erstes muss wohl festgehalten werden, dass die Kantone, obwohl sie eigentlich von der Verfassung her die Hauptnutznießer der Gewinne der SNB sein sollten, bei den relevanten Entscheidungen offensichtlich nicht das nötige Mitspracherecht haben. Bei der (de facto) Neuregelung der Gewinnausschüttung, die es der SNB erlauben soll ganz erhebliche Reserven zu akkumulieren (allerdings unter der Rubrik Rückstellungen) hat die SNB nur mit dem Bundesrat verhandelt, der Ständerat als Vertreter der Kantonsinteressen oder die kantonalen Finanzdirektoren wurde offensichtlich kaum gefragt.

Des weiteren ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber der SNB unwissentlich einen gewissen Spielraum eingeräumt hat, die gesetzlichen Regelungen ihres ursprünglichen Inhalts zu entleeren. Die SNB hat diese Freiräume über 60 Jahre lang voll ausgenützt. Eine Nationalbank mit weniger Unabhängigkeit wäre dazu wohl kaum in der Lage gewesen. Sicherlich meint die SNB, sie handle dabei im besten Interesse des Landes. Man kann sich darüber streiten ob dies richtig ist. Würde es der Schweiz wirklich schlechter gehen, wenn die 25 Mia. Fr. in der Form von Steuersenkungen an die Bevölkerung weitergegeben worden wären, oder auch nur dazu verwendet worden wären, die Staatsschuld abzubauen? Zumindest hätte die Schweiz nicht in dem Masse hohe Kapitalverluste auf Dollarguthaben hinnehmen müssen, wie sie in den letzten 25 Jahren (ziemlich) regelmässig die Bilanz der SNB belastet haben²⁵.

Aber auch wenn die SNB tatsächlich im besten Interesse des Landes handelt (was ich persönlich zu bezweifeln wage) so ist es dennoch ein Problem, dass die SNB dabei implizit ein Werturteil fällt, das ihr von der Verfassung her eigentlich nicht zusteht. Die SNB hat weder von der Verfassung noch vom Gesetz her den Auftrag erhalten, sich darüber Gedanken zu machen, ob die Staatsausgaben oder die Steuerbelastung zu hoch oder zu niedrig seien. Ihr ursprünglicher Verfassungsauftrag lautete, ihre Gewinne abzuliefern, und zwar auch dann, wenn dadurch seitens der Kantone Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen ermöglicht werden, die nicht im Interesse des Landes liegen. Es wurden der SNB in dieser Beziehung keinerlei Entscheidungskompetenzen eingeräumt.

V Schlussfolgerungen

²⁴ Jöhr (1915) S. 388.

²⁵ Vgl. dazu von Ungern-Sternberg (1996).

Es wurde an Hand der SNB aufgezeigt, dass unabhängige Notenbanken in der Lage sind ihren ursprünglichen Gesetzesauftrag ganz entscheidend umzuinterpretieren, und von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen. Nur wenn das Gesetz eine gut überlegte Governance Struktur vorsieht, kann dies verhindert werden. An Hand von Zitaten aus den Ständerats- und Nationalrats- Diskussionen wurde gezeigt, dass der Gesetzgeber der Nationalbank in Bezug auf ihre Reservebildung und Gewinnausschüttung ein enges Korsett aufzwingen wollte. Die Gewinne sollten ausgezahlt werden und die Kantone sollten die Hauptnutznießer sein. Dies waren die Bedingungen unter denen das Volk und der Gesetzgeber der Schaffung der Nationalbank zustimmten und das Prärogativ der Kantonalbanken an dieselbe abtraten. Die SNB hat sich die buchhalterischen Freiräume im Obligationenrecht zunutze gemacht, um die Gesetzesbestimmungen eines guten Teils ihres ursprünglichen Inhalts zu leeren. Über mehr als ein halbes Jahrhundert hinweg hat sie an die Kantone nur gerade das gesetzliche Minimum abgeführt, mit dem Ergebnis, dass sie inzwischen gut 25 Mia. Fr. an stillen Reserven angehäuft hat.

Die Abmachung über eine neue Ausschüttungsregelung, die sie seit 1991 in 5-Jahres Abständen mit dem Bundesrat trifft, sind die bisher letzte Etappe dieses Prozesses, und ein indirekter Versuch, ihm eine gewisse politische Legitimation zu geben. Die finanziellen Ansprüche der Kantone, für die der Ständerat Anfang des Jahrhunderts so hart gekämpft hat, sind unter die Räder gekommen. Die SNB hat offensichtlich die Absicht, ihre Gewinne auch weiterhin in grösserem Ausmass zurückzubehalten. Der Bundesrat hat ihr dafür zumindest provisorisch eine gewisse Teillegitimation erteilt. Wir werden sehen, ob der Ständerat und die Finanzdirektorenkonferenz im Rahmen der Revision des Nationalbankgesetzes die harterkämpften Rechte der Kantone ohne weiteres aufgeben werden. Es ist beunruhigend, dass im Rahmen dieser Gesetzesrevision über die Governance Struktur der SNB praktisch kein Wort verloren wird. Es ist natürlich leicht verständlich, dass die SNB-Direktion möglichst ungestört ihrer Wege gehen will. Nach all den Problemen, welche die Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren mit ihren unzulänglichen Governance Strukturen hatte ist es für mich allerdings unverständlich, dass die Politik sich keine Gedanken darüber macht, was man aus den Fehlern der Vergangenheit lernen kann.

Es scheint mir angebracht, meine Ausführungen mit einem letzten Zitat aus den Debatten über die Entstehung der Schweizerischen Nationalbank zu schliessen: "**Die Monopolisierung dieser Gewalt in Einer Hand für die ganze Schweiz ist nun allerdings ein sozialdemokratischer aber kein republikanischer Gedanke und von welch' ungeheurer Wichtigkeit sind da nicht die geistigen und moralischen Qualitäten dieses Mannes? Die Alten wollten keinen General in Friedenszeiten, wir aber wollen einen Generalissimus auf dem Geldmarkt, sei er nun ein Moltke oder Gyulai. Ist die Schweiz stets unfehlbar in ihren Koryphäen?**"²⁶ Vor 100 Jahren verstanden die Schweizer Politiker offensichtlich mehr von Governance als heute!

²⁶ Ständerat Wirz in: Amtliches stenographisches Bulletin (1891) S. 144, Hervorhebung des Verfassers.

Literaturverzeichnis

Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung (verschiedene Jahrgänge).

Frey, B.S. und Schneider, F. (1981) "Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis" *Journal of Monetary Economics*, Vol. 7, S. 291-315.

Kirchgässner, G. (1995) "Geldpolitik und Zentralbankverhalten aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie" in "Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und Geldpolitik: Festschrift für Norbert Kloten", P. Bofinger und K.-H. Ketterer Hrsg., J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen.

Jöhr, A. (1915) "Die Schweizerischen Notenbanken 1826-1913" Orell Füssli Verlag, Zürich

Schweizerische Nationalbank (1991) "84. Geschäftsbericht 1991"

von Ungern-Sternberg, T. (1996) "The Swiss National Bank and Seignorage" *Cahiers de recherches économiques*, DEEP, Université de Lausanne

von Ungern-Sternberg, T. (1998) "Reformbedürftige Nationalbank: Neue Impulse für eine alte Institution" Verlag Rüegger, Chur/Zürich