

FD / Standesbegehren Chandiramani-Rapperswil-Jona (14 Mitunterzeichnende) vom 7. Juni 2016

Standesinitiative zur Befreiung der Altersvorsorgegelder in der Schweiz von den Negativzinsen der Schweizerischen Nationalbank

Antrag der Regierung vom 24. Januar 2017

Nichteintreten.

Begründung:

Das Grundanliegen des vorliegenden Standesbegehrens ist angesichts des Tiefzinsumfelds und der aktuellen Herausforderungen für die schweizerischen Vorsorgeunternehmen nachvollziehbar. Das Anlageumfeld ist für alle Anleger und insbesondere auch für die Pensionskassen äusserst anspruchsvoll. Aufgrund von demografischen Veränderungen, aber auch als Folge der geringeren Renditemöglichkeiten mussten die Vorsorgewerke verschiedene Anpassungen vollziehen. Zu erwähnen sind dabei die Erhöhung von Beitragsleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder die Anpassung von Leistungen. In diesem Zusammenhang waren bei den meisten Pensionskassen auch Anpassungen beim technischen Zins erforderlich.

Auf das Einreichen einer Standesinitiative durch den Kanton St.Gallen soll aber dennoch verzichtet werden. Folgende Gründe sprechen dagegen:

Zur genannten Thematik hat der Bundesrat in Erfüllung von vier Postulaten am 21. Dezember 2016 einen Bericht zur Geldpolitik verabschiedet. Darin werden gleichlautende Fragestellungen wie im vorliegenden Standesbegehren diskutiert¹ und durchwegs ablehnend beurteilt. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Regierung die Einreichung einer praktisch gleichlautenden Standesinitiative wenig zielführend.

In materieller Hinsicht soll mit dem Standesbegehren eine bestimmte Anlagegruppe (insbesondere die Vorsorgewerke) von den Negativzinsen befreit werden. Daraus würde eine Ungleichbehandlung verschiedener Akteure auf dem Kapitalmarkt resultieren. Der Ruf nach weiteren Ausnahmen und Sonderregelungen wäre die logische Folge. Mit einer Vielzahl von Ausnahmen würde letztlich die Wirkung der Geldpolitik ausgehebelt, was aus gesamtwirtschaftlicher Optik nicht zielführend ist. Zudem würde die Unabhängigkeit bzw. die Handlungsfähigkeit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) stark eingeschränkt, was auch aus volkswirtschaftlicher, verfassungsrechtlicher und geldpolitischer Sicht problematisch ist.

In diesem Zusammenhang ist auf den vorstehend erwähnten Bericht des Bundesrates vom 21. Dezember 2016 zur Geldpolitik zu verweisen. Darin kommt der Bundesrat zum Schluss, dass Negativzinsen für die Vorsorgewerke zwar eine zusätzliche Belastung darstellen, es aber falsch wäre, die Negativzinsen auf Girokonten bei der SNB als die Hauptursachen für zu tiefe Renditen der Vorsorge in den Vordergrund zu stellen. Die Zinssätze seien weltweit in vielen Währungen sehr tief, was seit geraumer Zeit auf niedrige bis negative Inflationsraten und auf ein niedriges Wirtschaftswachstum zurückzuführen sei. Der Bundesrat erwähnt, dass das Problem der niedrigen Renditen durch die Negativzinsen zwar verschärft werde, dass dieses aber auch ohne Negativzinsen bestehen würde.

¹ Abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46726.pdf>.

Der Bundesrat nimmt im Bericht auch Stellung zum heutigen Regime der Negativverzinsung und zu den gewährten Ausnahmen. So sind nur die Girokonten der zentralen Bundesverwaltung und des Ausgleichsfonds AHV/IV/EO von den Negativzinsen ausgenommen. Vorsorgeeinrichtungen haben kein Girokonto bei der SNB. Entsprechend erhebt die SNB auch keine Negativzinsen auf Konten von Vorsorgeeinrichtungen und es stellt sich auch nicht die Frage, ob die SNB solche Konten von den Negativzinsen ausnehmen sollte. Es bleibt somit offen, wie ein solcher Ansatz konkret umzusetzen wäre. Gegenpartei der Vorsorgewerke ist heute nicht direkt die SNB. Eine entsprechende Regelung müsste demnach entsprechende Vorgaben an die Finanzinstitute machen. Ein solch partieller Eingriff mit möglicherweise problematischen Nebenwirkungen und Fehlansätzen wäre problematisch.

Zur Frage der Ausnahmen führt der Bundesrat aus, dass es wichtig sei, diese so gering wie möglich zu halten. Ansonsten könnte das Negativzinskonzept der SNB dadurch unterlaufen werden, dass Giroguthaben von negativzinspflichtigen auf zinsbefreite Konten verschoben würden. Der Bundesrat erwähnt zudem, dass die SNB den Negativzins bewusst so ausgestaltet hat, dass er die geldpolitisch erwünschte Wirkung erzeugen kann. Die flächendeckende Lösung mit möglichst wenigen Ausnahmen entspricht zudem dem Gebot der Gleichbehandlung. Ausnahmeregelungen für Vorsorgeeinrichtungen könnten präjudiziale Wirkungen auslösen und weiteren politischen Begrenzungen den Weg bereiten. Dadurch würde die Wirksamkeit der Geldpolitik in Bezug auf die Abschwächung des Schweizerfrankens behindert, wodurch eine möglichst rasche Normalisierung von Preisentwicklung, Zinsen und Wirtschaftswachstum behindert würden.

Allerdings ist der bundesrätliche Bericht zur Geldpolitik aus Sicht der Regierung nicht in allen Teilen überzeugend. Seit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen in den 1970er-Jahren hat die SNB den Wechselkurs in der Regel nicht direkt beeinflusst, sondern die monetären Rahmenbedingungen zunächst über ihre Geldmengenpolitik und ab dem Jahr 2000 über ihre Zinspolitik gesteuert. Seit der Aufhebung des Mindestkurses (Franken/Euro) basiert die Geldpolitik der SNB auf zwei Elementen, erstens dem Negativzins und zweitens der Bereitschaft, am Devisenmarkt zu intervenieren, was allerdings zu einer massiven Aufblähung der SNB-Bilanz führen kann. Beides dient dazu, den Druck auf den Franken – und zugleich die Wirtschaft (insbesondere Exportwirtschaft) – zu reduzieren und somit die Preisentwicklung zu stabilisieren. Wegen des internationalen Tiefzinsumfelds und der starken internationalen Verflechtung der Schweizer Wirtschaft ist das Instrument des Negativzinses zurzeit notwendig. Insbesondere die Zinsdifferenz zum Euroraum ist entscheidend.

Die Regierung teilt diese makroökonomische Betrachtung grundsätzlich. Sie vermisst aber im Bericht die vertiefte und differenzierte Auseinandersetzung, wieso nicht zusätzlich zu den Girokonten der zentralen Bundesverwaltung und dem Ausgleichsfonds AHV/IV/EO auch die Vorsorgewerke Zugang zu den SNB-Girokonten mit einem bestimmten zinslosen Freibetrag erhalten sollten, zumal es sich bei beiden Pfeilern der schweizerischen Altersvorsorge um Obligatorien handelt, die starker staatlicher Regulierung unterworfen sind. Ausserdem kann ein solches Konto ohnehin nur höchstens zur Verwaltung der für den Zahlungsverkehr benötigten Liquidität beansprucht werden – und nicht als alternative zinslose Anlagemöglichkeit. Das Argument der flächendeckenden Lösung mit möglichst wenig Ausnahmen (im Sinn der Gleichbehandlung) trifft zwar zu, wirkt aber letztlich doch allzu dogmatisch. Welche direkte Auswirkung auf die geldpolitische Steuerung bei einer Befreiung der Vorsorgewerke vom Negativzins effektiv zu erwarten ist, kommt im Bericht des Bundesrates zu wenig zum Ausdruck.

Aus Sicht der Regierung soll insbesondere dann eine Standesinitiative eingereicht werden, wenn die Kantone oder der Kanton St.Gallen speziell betroffen sind bzw. wenn es sich um eine spezifische kantonale Thematik handelt. Der Kanton St.Gallen bzw. die St.Galler Pensionskasse sind

zwar durchaus von der Thematik der Negativzinsen und des Tiefzinsumfelds betroffen. Es ist in-
dessen kritisch zu hinterfragen, ob eine Standesinitiative in dieser Sache der richtige Weg ist, zu-
mal diese Thematik bereits auf der Agenda der Bundesversammlung steht.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das Präsidium und nicht die Regierung eine Standes-
initiative einreichen müsste (Art. 124^{ter} des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11]).