

Referat

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK



Sperrfrist

29. April 2016, 10.00 Uhr

Reformvorschläge für die SNB – Anspruch und Wirklichkeit
108. ordentliche Generalversammlung der Aktionäre
der Schweizerischen Nationalbank

Jean Studer

Präsident des Bankrats
Schweizerische Nationalbank
Bern, 29. April 2016

© Schweizerische Nationalbank, Zürich (Referat auf Französisch)

Sehr geehrte Aktionärinnen und Aktionäre
Meine Damen und Herren
Liebe Gäste

Es ist mir eine grosse Freude, Sie alle an der 108. Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) willkommen zu heissen. Die Generalversammlung, die im Nationalbankgesetz vorgeschrieben ist, bildet den traditionellen Höhepunkt des Geschäftsjahrs der SNB. Gewisse Abläufe sind denn auch immer die gleichen geblieben. Dennoch ist dieser Anlass nie aus der Zeit gefallen. Davon zeugen zum einen die moderne Technik vor und hinter den Kulissen – sei es beim Anmeldeprozedere, der Stimmabgabe, der Live-Übertragung im Internet oder bei der bereits erwähnten Simultanübersetzung.

Zum anderen, und das ist natürlich ungleich gewichtiger als die ganzen Hilfsmittel, bildet die Generalversammlung ein Forum, an dem die SNB öffentlich Rechenschaft ablegen kann. Jahr für Jahr erläutert der Präsident des Direktoriums deshalb in diesem Kreis die Geldpolitik der SNB, und in der allgemeinen Aussprache haben Sie Gelegenheit, sich zu Wort zu melden und Fragen zu stellen. Sie sehen – die Generalversammlung dient nicht bloss dazu, die Traktanden zu behandeln, die das Nationalbankgesetz und das Aktienrecht vorschreiben. Vielmehr ist sie ein Zeichen der gelebten Einbettung der SNB in unsere Demokratie, den Rechtsstaat und die Gesellschaft.

Breite Diskussion der Geldpolitik gehört zur Demokratie

Ich möchte heute an meine Ausführungen vom Vorjahr anknüpfen, die ich damals unter das Motto «Unsere Nationalbank – unabhängig und gut eingebettet» gestellt hatte. Ich tue dies wohlgerne als Präsident des Bankrats, eines Organs, das hinsichtlich der Geld- und Währungspolitik keinerlei Befugnisse hat – die Führung der Geldpolitik obliegt allein dem Direktorium. Allerdings trägt das Wirken des Bankrats massgeblich dazu bei, die Voraussetzungen zu schaffen, die nötig sind, damit das Direktorium seiner Verantwortung für die Geldpolitik gerecht werden und die SNB ihren Auftrag im Gesamtinteresse unseres Landes erfolgreich erfüllen kann.

Mein Ausgangspunkt heute ist wie im letzten Jahr die Beobachtung, dass das Interesse der Öffentlichkeit an institutionellen Fragen rund um die SNB deutlich zugenommen hat. Die von der Finanzkrise ausgelösten Erschütterungen haben auch hierzulande zu einer breiten Debatte darüber geführt, welche Rolle Zentralbanken spielen oder spielen sollten und wie das Geldwesen möglichst zweckmässig zu organisieren sei.

Gestatten Sie mir drei Bemerkungen, bevor ich konkret auf ausgewählte Reformvorschläge eingehe, die im Zusammenhang mit der SNB immer wieder die Runde machen.

Die erste Bemerkung ist eine Feststellung: Es ist ein gutes Zeichen für eine demokratische und offene Gesellschaft, wenn über die Geldordnung im Allgemeinen und die Institution der Zentralbank im Besonderen breit debattiert wird und dabei auch kreative Ideen auf den Tisch kommen. Es gibt keinen Grund, weshalb die Geldpolitik diesbezüglich anders zu behandeln

wäre als andere Bereiche staatlichen Handelns. Ein solcher Austausch kann vor allem dann Früchte tragen, wenn er zu einem besseren Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der Geldpolitik führt. In einem Land wie der Schweiz mit einer ausgebauten direkten Demokratie ist dies deshalb so zentral, weil der Souverän im Rahmen von Referenden und Initiativen immer wieder selber über Fragen entscheiden muss, welche die Zentralbank und die Geldordnung betreffen. Soll es beispielsweise starre Vorschriften über die Zusammensetzung der Währungsreserven der SNB geben? Ist es sinnvoll, unser Finanz- und Bankensystem fundamental umzubauen und der SNB grosse zusätzliche Aufgaben zu übertragen? Die Stimmbürger und -bürgerinnen müssen in der Lage sein, sich zu solchen Fragen eine fundierte Meinung zu bilden. Sie haben beispielsweise die Goldinitiative, die einen fixen Mindestanteil des Edelmetalls an den Währungsreserven festschreiben wollte, 2014 deutlich verworfen. Was die Nationalbank zur Vollgeldinitiative meint, die 2015 zustandegekommen ist und einen radikalen Wechsel zu einem neuen Geld- und Kreditsystem fordert, wird Ihnen Herr Thomas Jordan in seinem nachfolgenden Referat erläutern.

Ich möchte aber gleich an dieser Stelle entschieden dem falschen Eindruck entgegenreten, die SNB schmettere in vermessener Selbstzufriedenheit alle Reformvorschläge ab, weil sie sich in der besten aller Welten wähne. Das ist nicht der Fall. Die Währungsgeschichte auch unseres Landes lehrt uns, dass es die auf alle Zeiten vollkommene Geldordnung nicht gibt. Auch dieser Bereich lässt sich nicht von der Realität abkoppeln. Und wenn sich die Gegebenheiten verändern, kann es sinnvoll und geboten sein, auch den institutionellen Rahmen für die Geldpolitik zu überprüfen und die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Dabei ist jedoch mit Bedacht vorzugehen und der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine Zentralbank Stabilität verkörpert – in jeder Hinsicht Stabilität verkörpern muss.

Meine zweite Bemerkung ergibt sich aus der ersten. Es genügt nicht, wenn die SNB die Auseinandersetzung um die Geldordnung und die Zentralbank bloss interessiert von der Seitenlinie betrachtet. Vielmehr muss es ihr ein grosses Anliegen sein, die breite Öffentlichkeit umfassend über die Geldpolitik und die Währungsordnung zu informieren. Daher beteiligt sich die SNB bei Bedarf an entsprechenden Diskussionen. Sie nimmt insbesondere Stellung zu Vorschlägen und Vorlagen, welche die Geld- und Währungspolitik direkt tangieren würden. Unser Ziel ist es stets, einen Beitrag zu möglichst sachgerechten Lösungen zu leisten. Wir möchten, dass Parlament und Souverän auch über Fragen der Geldordnung en connaissance de cause entscheiden können. Daraus wird deutlich, dass der hie und da kolportierte Vorwurf, die Nationalbank sei im Besitzstandsdenken verhaftet und wolle die Geld- und Währungspolitik der demokratischen und gesellschaftlichen Kontrolle entziehen, ganz und gar nicht zutrifft.

Die dritte Bemerkung enthält gewissermassen eine kurze Anleitung zur Prüfung von Reformvorschlägen. Sie besteht aus drei Fragen: Kann ein Vorschlag die in ihn gehegten Hoffnungen tatsächlich dauerhaft erfüllen? Hat die Realisierung unbeabsichtigt unerwünschte Nebenwirkungen, insbesondere auch in der langen Frist? Orientiert sich ein Vorschlag am Gesamtinteresse oder an den Interessen spezifischer Gruppen?

Ergänzung des gesetzlichen Auftrags der SNB

Nun möchte ich wie versprochen drei ausgewählte aktuelle Reformvorschläge aufnehmen. Der erste Vorschlag sieht vor, den gesetzlichen Auftrag der SNB auszuweiten. Er knüpft an die Kritik an, wonach der heutige Auftrag der SNB zu eng und einseitig formuliert sei. Es genüge nicht, die SNB im Nationalbankgesetz zu verpflichten, die Preisstabilität zu gewährleisten und dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung zu tragen. Daher wird vorgeschlagen, das Ziel der Preisstabilität um weitere Postulate wie Vollbeschäftigung und Wechselkursstabilität zu ergänzen.

Eine hohe Beschäftigung und geordnete Währungsverhältnisse sind zweifelsohne sehr wichtige wirtschaftspolitische Anliegen, die auch die SNB teilt. Wer könnte also prima vista etwas dagegen haben, den Auftrag der SNB in diesem Sinne zu erweitern? Es wäre sogar möglich, diese beiden Ziele zu konkretisieren und damit messbar und überprüfbar zu machen, so wie dies heute schon bei der Preisstabilität der Fall ist. Die SNB definiert Preisstabilität bekanntlich als eine Jahreststeuerung im Landesindex der Konsumentenpreise von weniger als 2%, aber nicht mit negativem Vorzeichen. Bei der Beschäftigung könnte man z.B. eine bestimmte Arbeitslosenquote festlegen, die nicht überschritten werden darf, und für die Währungsstabilität eine Bandbreite angeben, in der sich der Frankenkurs zu bewegen hat.

Meine Damen und Herren: Es wäre zu schön, wenn wir auf diesem Weg in unserem Land Vollbeschäftigung und stabile Wechselkurse garantieren könnten. Ein solches Unterfangen würde aber zwangsläufig an der Realität zerschellen und gegenüber dem heutigen Zustand keine Verbesserung bedeuten, ganz im Gegenteil. Bereits heute steht im Nationalbankgesetz und sogar in der Bundesverfassung, dass die SNB eine Geld- und Währungspolitik führen muss, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Für die SNB heisst dies: Sie darf ihre geldpolitischen Entscheide nicht mit einem Röhrenblick allein auf das Ziel der Preisstabilität fällen, so wichtig dieses auch ist. Vielmehr muss die SNB stets die Folgen ihres Tuns für die gesamte Volkswirtschaft bedenken. Das führt von Zeit zu Zeit – und in den letzten Jahren gehäuft – zu schwierigen Güterabwägungen und zu komplexen Überlegungen betreffend Kosten und Nutzen von Massnahmen. Die Beschäftigung und der Wechselkurs sind dabei wichtige Grössen. Die SNB hat nicht den Anspruch, die Inflation jederzeit und unter allen Umständen im Bereich der Preisstabilität zu halten. Die Erfahrung zeigt vielmehr, dass speziell Schwankungen des Aussenwerts des Frankens und der Ölpreise die Inflation in der Schweiz kurzfristig stark beeinflussen können. Es ist für unser Land besser, solche vorübergehenden Abweichungen von der Preisstabilität hinzunehmen, statt zu versuchen, sie mit drastischen Eingriffen *coûte que coûte* aufzufangen.

Weitere Ziele im Auftrag der SNB wären aber nicht nur kein Gewinn, sondern eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo. Preisstabilität, Währungsstabilität und Vollbeschäftigung stehen zwar langfristig grundsätzlich in einer harmonischen Beziehung zueinander. Kurz- und mittelfristig treten aber immer wieder Zielkonflikte auf. Wie müsste die SNB denn entscheiden, wenn eine Massnahme für ein Ziel förderlich wäre, aber hinderlich für die Erreichung eines anderen? Aus der Vergangenheit wissen wir, dass es solche Fälle gibt, z.B. wenn

eine Zinserhöhung zur langfristigen Sicherung der Preisstabilität geboten ist, sich aber kurzfristig negativ auf die Beschäftigung auswirkt. Deshalb ist es so wichtig, dass der Auftrag der SNB mit der Preisstabilität ein klares und eindeutiges Ziel enthält – verbunden mit der Auflage, der konjunkturellen Entwicklung Rechnung zu tragen. Der Vorschlag, weitere konkrete Ziele in das Gesetz aufzunehmen, kann die in ihn gesetzten Hoffnungen nur enttäuschen und würde die Führung der Geldpolitik massiv erschweren.

Bessere Abstützung der Entscheide durch grösseres Direktorium

Ein zweiter Vorschlag, den ich beleuchten möchte, betrifft die Grösse des Direktoriums. Um die geldpolitischen Entscheide besser abzustützen, soll das Direktorium vergrössert werden. Wie ich Ihnen bereits vor einem Jahr dargelegt habe, sind die Entscheide des Direktoriums in der bestehenden Struktur breit abgestützt, auch wenn es bloss drei Mitglieder zählt: Schon heute ist sichergestellt, dass eine Vielfalt von Analysen, Einschätzungen und Sichtweisen in die Entscheidungsfindung einfliesst. Beispielsweise nehmen an den entscheidenden Sitzungen nicht nur die drei Direktoriumsmitglieder teil, sondern auch ihre Stellvertreter sowie weitere Schlüsselpersonen aus der Nationalbank. Dem Direktorium obliegt es, die Fakten und Argumente zu gewichten und dann einen Beschluss nach bestem Wissen und Gewissen zu fassen. Die kleine Grösse des Gremiums ist dabei sogar von Vorteil, weil dies produktive Diskussionen ermöglicht.

Ich möchte aber in diesem Zusammenhang noch kurz auf einen weiteren Punkt hinweisen: Das Direktorium ist heute ein Fachgremium. Eine Vergrösserung wäre mit der Gefahr verbunden, dass Interessengruppen versucht sein könnten, ihre Gewährsleute zu platzieren. Damit würde die Ernennung der Direktoriumsmitglieder und ihrer Stellvertreter «verpolitisiert». Es liegt mir fern, den Befürwortern eines personellen Ausbaus des Direktoriums pauschal Partikularinteressen zu unterstellen. Aber der eine oder der andere könnte den Vorschlag doch deshalb unterstützen, weil er sich davon insgeheim erhofft, dass eine bestimmte Gruppe dadurch ihre Interessen besser in die Geldpolitik einzubringen vermag. Eine Vergrösserung des Direktoriums würde daher die Entscheidungsfindung erschweren und brächte somit keine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Es bestünde vielmehr die Gefahr, dass im Direktorium Interessen bestimmter Gruppen statt des ganzen Landes Gehör fänden, was sich entsprechend nachteilig in der Geldpolitik niederschläge.

Mehr Transparenz bei geldpolitischen Entscheiden

Der dritte und letzte Reformvorschlag betrifft die Transparenz bei den geldpolitischen Entscheiden. Dahinter steckt ebenfalls eine vernünftige Absicht, nämlich das Denken und Handeln der SNB transparenter, aus unserer Sicht noch transparenter, zu machen. Zu diesem Zweck könnten, so lautet die Überlegung, insbesondere die Protokolle, welche die Diskussionen im Direktorium im Vorfeld von geldpolitischen Entscheiden wiedergeben, publiziert werden. Damit wäre die Öffentlichkeit genau darüber im Bilde, wie der Meinungs austausch und

die Entscheidungsfindung bei der SNB jeweils abgelaufen sind. Auch andere Zentralbanken legen zumindest Zusammenzüge der Protokolle ihrer geldpolitischen Sitzungen offen.

Transparenz in der Geldpolitik ist in der Tat wichtig. Sie ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass in der Öffentlichkeit überhaupt eine fruchtbare Diskussion über Belange einer Zentralbank stattfinden kann, und dies ist ja, wie ich Ihnen bereits dargelegt habe, ein Merkmal demokratischer und offener Gesellschaften wie der unsrigen.

Auch in diesem Bereich gilt jedoch: Gut gemeint heisst nicht automatisch, dass etwas gut herauskommt. Erstens erklärt das Direktorium bereits heute eingehend, welche Analysen und Überlegungen hinter seinen geldpolitischen Entscheiden stehen. Es tut dies in Form von Communiqués, Referaten und dem im Quartalsheft publizierten «Bericht über die Geldpolitik». Zudem legt das Direktorium jährlich einen umfassenden und sorgfältig erarbeiteten Rechenschaftsbericht vor. So gesehen schüfe die Publikation der Sitzungsprotokolle nur einen beschränkten Mehrwert.

Auch dieser Reformvorschlag hat zudem einen versteckten Pferdefuss. Das Direktorium der SNB setzt sich aus drei Mitgliedern zusammen und ist damit deutlich kleiner als vergleichbare Entscheidungsgremien ausländischer Zentralbanken. Stellen Sie sich nun für einen Moment vor, Sie wären eines dieser Mitglieder und hätten an einer Sitzung einen geldpolitischen Entscheid zu fällen. Wie würde sich eine Publikation der Protokolle auf die Debatte im Gremium auswirken? Und welches Bild gäbe das Direktorium nach aussen ab, wenn beispielsweise der Präsident überstimmt werden sollte? Sie würden sich in diesem Fall sehr sorgfältig überlegen, wie die Öffentlichkeit Ihre Äusserungen mit Blick auf geldpolitische Botschaften interpretieren könnte. Mit anderen Worten: Aus diesem Grund würden Sie vermutlich von vornherein darauf verzichten, allzu heikle Themen überhaupt aufs Tapet zu bringen oder eine Grundsatzdiskussion zu lancieren. Stattdessen gäben Sie einige wohlvorbereitete und geschliffene Sätze zu Protokoll, möglichst unverbindlich und unverfänglich und somit – etwas pointiert formuliert – pour la galerie. Dementsprechend gering wäre für die Öffentlichkeit der Mehrwert einer Publikation. Schwerer wöge aber der Umstand, dass anders als heute damit keine offene und kontroverse Diskussion im Gremium mehr zustande käme. Leiden würden darunter die Qualität des Austauschs der Gedanken und Argumente – und letztlich die Geldpolitik.

Als ehemaliger Exekutivpolitiker möchte ich noch kurz einen anderen wichtigen Aspekt aufgreifen. Das Direktorium ist eine Kollegialbehörde. Dies stellt aber keine Eigenheit der SNB dar. Ganz im Gegenteil: Es handelt sich um ein Merkmal, das für Behörden mit exekutiver Funktion in unserem Land auf allen Staatsebenen typisch ist – denken Sie nur an die Gemeinderäte und Stadtregierungen, die Regierungsräte und den Bundesrat. Eine Konsequenz des Kollegialitätsprinzips besteht darin, dass diese Behörden nach Aussen nur mit einer Stimme sprechen. Selbst wenn das eine oder andere Mitglied mit einem Entscheid nicht einverstanden ist, vertritt es diesen gleichwohl und verzichtet darauf, seine abweichende Meinung kundzutun. Obschon das Direktorium die meisten Entscheidungen im Konsens fällen dürfte, liefe

die Veröffentlichung der Protokolle doch der Kultur der Kollegialität zuwider, wie sie in unserem Land verstanden und gelebt wird. Der Vorschlag hält somit weniger als er verspricht und hat ebenfalls unerwünschte Nebenwirkungen.

Ausblick und Schlussbemerkungen

Sie sehen: Es ist zentral, Reformvorschläge vorurteilsfrei, aber kritisch zu hinterfragen. Jeder Vorschlag muss gewissermassen einem Lackmustest unterzogen werden: Hält er, was er verspricht? Hat er unerwünschte Nebenwirkungen? Kann das Gesamtinteresse des Landes weiterhin gewahrt werden, oder besteht die Gefahr, dass die Interessen bestimmter Gruppen überhand nehmen? Meine Überprüfung der drei Vorschläge hat ergeben, dass in allen Fällen die Risiken die Chancen eindeutig überwiegen. Der heutige institutionelle Rahmen ist solide, auch im gegenwärtigen, zugegebenermassen sehr ungewöhnlichen internationalen Umfeld. Er erlaubt es der SNB insbesondere, ihre Geldpolitik so zu führen, dass sie ihren Auftrag im Landesinteresse erfüllen kann.

Es gibt aber – und damit komme ich zum Eingang meines Referats zurück – keine perfekte Geldordnung. Deshalb ist wichtig, sich mit Reformideen sachlich auseinanderzusetzen und sie zu Ende zu denken, d.h. nicht auszublenden, was eine Realisierung in der Praxis konkret bedeuten würde. Hohe Ansprüche müssen sich an der oft rauhen Wirklichkeit messen lassen. Unsere Generalversammlung bietet ein Forum, an dem wir über solche Ideen sprechen können. Jede dieser Ideen ist immer auch ein Kind ihrer Zeit. Das bürgt dafür, dass unser Anlass nicht nur des Einsatzes der Technologie wegen, sondern auch bezüglich der Substanz zeitgemäss bleibt.

Ich möchte es auch dieses Jahr nicht unterlassen, Ihnen, geschätzte Aktionäre, für Ihre Treue, Unterstützung und wertvollen Anregungen zu danken. In diesen Dank schliesse ich das Direktorium ein. Der Bankrat pflegt mit ihm einen engen und fruchtbaren Austausch. Zudem gilt mein Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der SNB, die sich jeden Tag mit viel Engagement für unsere Institution einsetzen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.