

**Blocher:** Wir hören kurz vor der Abstimmung, dass die Kommission ihren Antrag zurückzieht. Ich weiss nicht, ob die Kommission getagt hat. Aber falls sie getagt hat – und das hören wir zum ersten Mal –, dann stelle ich den Antrag, dass über den Antrag der Kommissionsmehrheit abgestimmt wird. Ich bin für die Kommissionsmehrheit.

**Luder:** Ich ziehe meinen Rückweisungsantrag zugunsten des generellen Rückweisungsantrags von Herrn David zurück; diese Anträge bezwecken dasselbe.

**Auer:** Ich muss in aller Form festhalten, dass die Kommission für auswärtige Angelegenheiten keinen Beschluss gefasst hat, die Ablehnung nicht zu beantragen. Falls das in den Wandhallen diskutiert worden ist – ein Beschluss ist das nicht!

**Bundi, Berichterstatter:** Ich möchte hier einfach sagen: Es ist kein offizieller Beschluss. (*Heiterkeit*) Aufgrund von Konsultationen von Mitgliedern mehrerer Fraktionen mussten wir zur Auffassung gelangen, die Kommission solle hier die nötige Flexibilität zeigen. In diesem Sinne habe ich vorhin meine Erklärungen abgegeben.

**Präsident:** Nachdem Herr Luder seinen Rückweisungsantrag zurückgezogen hat, schlage ich Ihnen folgendes Vorgehen vor: Wir entscheiden uns zuerst für einen der beiden Rückweisungsanträge (David oder sozialdemokratische Fraktion) und entscheiden dann in eventueller Abstimmung über Folge geben oder keine Folge geben. Das Resultat dieser Abstimmung stellen wir gegen den Rückweisungsantrag.

#### *Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag David (Rückweisung an die Kommission)	110 Stimmen
Für den Antrag der SP-Fraktion (Rückweisung an die Kommission)	28 Stimmen

#### *Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	88 Stimmen
Für den Antrag Jaeger (Folge geben)	36 Stimmen

#### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag David (Rückweisung an die Kommission)	92 Stimmen
Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	47 Stimmen

**Präsident:** Die Motion 91.3035 der Kommission für auswärtige Angelegenheiten haben wir bereits am 23. September 1991 behandelt. Punkt 1 wurde als Motion, Punkt 2 als Postulat überwiesen.

90.244

### **Parlamentarische Initiative (Hafner Rudolf) Goldvorrat der Nationalbank Initiative parlementaire (Hafner Rudolf) Réserves d'or de la Banque nationale**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

#### *Wortlaut der Initiative vom 21. Juni 1990*

1. Die Bundesverfassung und die Gesetzgebung sind der Währungswirklichkeit anzupassen; insbesondere mit folgenden Massnahmen:

- a. Aufhebung der Einlösungspflicht der Banknoten in Goldbarren oder Goldmünzen;
  - b. wesentliche Herabsetzung oder Eliminierung der Golddeckung des Notenumlaufs von zurzeit 40 Prozent.
2. Mit einem geeigneten Erlass (Bundesgesetzergänzung oder Bundesbeschluss) ist zu veranlassen:
- a. der Auftrag an die Nationalbank, die Goldreserven sukzessive abzubauen;
  - b. die Verteilung des Golderlöses speziell zu regeln;
  - c. den Anteil des Bundes vorwiegend zur Rückzahlung der Staatsschulden zu verwenden und die entsprechende Zinsersparnis in Form einer Steuersenkung bzw. Steuergutschrift an das Volk weiterzugeben;
  - d. die Durchführung der Punkte a bis c derart zu regeln, dass keine inflationäre Wirkung entsteht.

#### *Texte de l'initiative du 21 juin 1990*

1. Il faut adapter la constitution et la législation en vigueur aux réalités du monde monétaire, notamment en prenant les mesures suivantes:

- a. Suppression de l'obligation de rembourser les billets de banque en monnaies d'or ou en lingots d'or;
  - b. Diminution importante ou suppression de la couverture-or, qui s'élève actuellement à 40 pour cent de billets en circulation.
2. Par un acte législatif approprié (modification de loi ou arrêté fédéral), il convient de:
- a. Charger la Banque nationale de réduire peu à peu ses réserves d'or;
  - b. Réglementer spécifiquement la répartition du produit des ventes de l'or;
  - c. Utiliser la part de la Confédération principalement pour rembourser les dettes de l'Etat et en faire bénéficier les citoyens des intérêts épargnés, sous forme de réductions ou de remises fiscale;
  - d. Réglementer les points a à c de manière à éviter les effets inflationnistes.

Herr **Reimann** Maximilian unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Rudolf Hafner am 21. Juni 1990 eingereichte parlamentarische Initiative, welche verlangt, den Golddeckungsgrad des Notenumlaufs zu senken, die Einlösungspflicht der Noten in Goldmünzen oder Goldbarren aufzuheben und die Erlöse aus diesen Goldverkäufen zur Tilgung der Bundesschulden zu verwenden.

#### *Begründung des Initianten*

«Die geltenden Rechtsgrundlagen entsprechen nicht der Währungswirklichkeit.» (Zitat aus dem Referat von Dr. Klauser, Direktor SNB)

Konkret geht es um folgenden Sachverhalt: Der Bundesrat hat per 1. Juli 1954 die SNB der Verpflichtung enthoben, ihre Banknoten gemäss Artikel 21 SNB-Gesetz in schweizerische Goldmünzen oder in Goldbarren einzulösen. Diese Aufhebung der Einlösungspflicht durfte gemäss Bundesverfassung, Artikel 39 Absatz 6 nur in «Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse» verfügt werden. Da seit dem Aufhebungsbeschluss von 1954 mehrheitlich kein Krieg oder gestörte Währungsverhältnisse herrschten, muss von einem verfassungswidrigen Zustand gesprochen werden (Beurteilung von Dr. Ch. Lanz, Jurist der Parlamentsdienste).

Um den verfassungswidrigen Zustand zu bereinigen gibt es zwei Möglichkeiten:

1. Die Währungspraxis könnte wieder gemäss Verfassung eingerichtet werden. – Diese Variante mit der Noteneinlösungspflicht ist überholt. Laut Angaben der Nationalbank kennt heute kein Land mehr die Einlösungspflicht in Gold.

2. Als zweite Variante bleibt nur noch die Anpassung der Gesetzgebung. Artikel 19 Absatz 2 SNB-Gesetz müsste ohnehin geändert werden, da zeitweise der Golddeckungsgrad von 40 Prozent bereits unterschritten wurde.

Die Angleichung von Währungswirklichkeit und Gesetzgebung ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit der Behörden unumgänglich.

Es besteht kein valabler Grund, weshalb der Goldvorrat auf der heutigen Höhe belassen werden sollte. Die Berufung auf psychologische Gründe ist irrational. Alle massgebenden europäischen Länder haben wesentlich tiefere Golddeckungsquoten.

Da die Veräusserung der Goldbestände keinen normalen Gewinn im Sinne von Artikel 27 SNB-Gesetz ergeben, ist es angezeigt, den Erlös mit einer speziellen Regelung zu verteilen.

Die Verwendung des Bundesanteils zur Rückzahlung der Schulden ist vorteilhaft, weil damit der Kapitalmarkt entlastet werden kann und Zinsausgaben (pro 1990 sind 850,3 Mio. Franken budgetiert) eingespart werden können. Die Weitergabe der Zinseinsparung an die Steuerzahler in Form einer Steuersenkung bzw. Steuergutschrift ergibt sich aus der Haltung des Parlaments, die Staatsquote möglichst niedrig zu halten.

#### *Erwägungen der Kommission*

1. Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

11. Am 15. Dezember 1989 reichte Nationalrat Rudolf Hafner eine erste parlamentarische Initiative (89.255 Goldvorrat der Nationalbank) ein. Die Kommission hörte sich am 21. Mai 1990 sowohl den Initianten als auch die zwei Experten Dr. iur. Peter Klausner von der Schweizerischen Nationalbank, Zürich, und Professor Alexandre Svoboda, Direktor des Centre international d'études monétaires et bancaires in Genf, an und beichtigte die Goldvorräte der Nationalbank in Bern. Die Kommission beschloss mit 17 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, worauf Nationalrat Rudolf Hafner diese am 21. Juni 1990 zurückzog und mit gleichem Datum eine neue einreichte.

12. Für die vorliegende parlamentarische Initiative 90.244 trat die Kommission am 19. November 1990 zusammen und hörte sich erneut den Initianten an. Dieser forderte in Punkt 1 seiner ersten Initiative eine Aenderung des Nationalbankgesetzes, in seiner zweiten dehnte er die zu ändernden Bestimmungen auf die Gesetzgebung generell und auch auf die Bundesverfassung aus.

Punkt 2 forderte in der ersten Version «die Erlöse aus Goldverkäufen zur Tilgung der Bundesschulden zu verwenden». Wesentlich erweitert sah die zweite Version vor, «die Goldreserven abzubauen», «die Verteilung des Erlöses zu regeln», «die Staatsschulden zurückzuzahlen», «die Zinsersparnis als Steuersenkung oder -gutschrift weiterzugeben» und eine «inflationäre Wirkung» zu vermeiden.

13. In der Revision des Nationalbankgesetzes (78.015 Botschaft vom 27. Februar 1978) sah der Bundesrat eine Aufhebung der Mindestgolddeckung gemäss Artikel 19 Absatz 2 des bisherigen Gesetzes vor, welche im Nationalrat erst zu einer Debatte führte, nachdem der Ständerat eine Differenz ge-

schaffen hatte: Dieser stimmte einem Antrag «Die Golddeckung muss wenigstens 40 Prozent der im Umlauf befindlichen Noten betragen» mit 20 zu 9 Stimmen zu. Den zweiten Satz, das Gold sei im Inland aufzubewahren, wenn nicht Sicherheitsgründe etwas anderes erfordern, strich der Nationalrat wieder, lehnte hingegen einen Antrag mit 82 zu 42 Stimmen ab, die ganze Bestimmung zu streichen.

14. Die Nationalbank schlug am 26. Februar 1988 dem Finanzdepartement vor, durch Aenderung des Nationalbankgesetzes den Deckungsgrad von 40 auf 25 Prozent zu senken. Der Bundesrat führte anschliessend eine erste Aussprache über das Golddeckungsproblem und nahm auch Rücksprache mit dem Direktorium der Nationalbank.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung bekräftigt, dass in absehbarer Zukunft die Verfassungs- und Gesetzesordnung der Rechtswirklichkeit angepasst werden müsse, indessen handle es sich nicht um ein Vorhaben erster Priorität. Da sich das Golddeckungsproblem eher entschärft habe, bestehe keine zeitliche Dringlichkeit, dem Bundesrat eine Paritätenänderung vorzuschlagen.

2. Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit

Gibt der Nationalrat der parlamentarischen Initiative keine Folge, überweist aber das Postulat der Kommission, so antwortet der Bundesrat in der Regel auf die nächste Session. Da das Postulat keine Frist setzt, erfüllt der Bundesrat dieses «so bald als möglich», d. h., er ist für die Vorlage eines Verfassungs- und Gesetzestextes zeitlich nicht gebunden.

3. Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen

Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass die Hauptanliegen der Initiative mit einem Postulat der Kommission realisiert werden können, und beantragt mit 12 zu 2 Stimmen dem Nationalrat, diesem zuzustimmen.

Die Kommissionsminderheit erachtet das Postulat als zu wenig umfassend und reicht einen weiteren, persönlichen Vorstoss ein (90.980 Goldvorrat der Nationalbank. Transfer in die Schweiz).

4. Die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist  
Es ist keine Volksinitiative über den gleichen Gegenstand eingereicht oder lanciert worden.

5. Beratungen der Kommission des Nationalrats

51. In seiner Begründung zur ersten Initiative führte Nationalrat Hafner aus, seit dem 1. Juli 1954 sei die Nationalbank der Verpflichtung enthoben, Banknoten in Gold einzulösen. Der Bundesratsbeschluss vom 29. Juni 1954 basiere auf Ausnahmerecht (Art. 22 Nationalbankgesetz) und sei zu legalisieren. Das Prinzip der Goldkernwährung in schweizerischer Ausprägung sei überholt. Alle massgebenden europäischen Länder kämen mit wesentlich tieferen Goldbeständen aus. Die überflüssigen Goldvorräte seien sukzessive zu Marktpreisen zu verkaufen und der Erlös zur Tilgung der Staatsschulden zu verwenden. So können eine Verminderung oder Eliminierung der Zinszahlungen und eine Entlastung von den Goldaufbewahrungs- und Verwaltungskosten erreicht werden.

Die Experten Klausner und Svoboda räumten zu den einzelnen Ziffern der Initiative 89.255 ein, dass die geltenden Rechtsgrundlagen nicht der Währungswirklichkeit entsprächen und 1954 die Einlösung in Gold aufgehoben wurde, ohne dass die Golddeckungspflicht im Nationalbankgesetz abgeändert worden sei. Bei einem jährlichen Wachstum der Banknotenumenge von 2 bis 3 Prozent und gleichbleibendem Goldvorrat zum offiziellen Preis werde die vorgeschriebene Deckung von 40 Prozent in vier bis sechs Jahren erreicht. Eine Herabsetzung der Golddeckung auf beispielsweise 25 Prozent entspräche der Interpretation von Artikel 39 Absatz 7 BV – ihr könnte zugestimmt werden (Ziff. 1a). Die Pflicht zur Einlösung der Banknoten in Gold ist in Artikel 39 Absatz 6 BV zwingend vorgeschrieben. Die Initiative fordere lediglich eine Aenderung des Nationalbankgesetzes, nötig sei jedoch eine Verfassungsänderung. Der Bundesrat wolle das Anliegen erst im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung berücksichtigen (Ziff. 1b). Die Bundesverfassung schreibe in Artikel 39 Absatz 7 eine Deckung durch Gold vor. Für die Tilgung der Bundesschulden aus den Erlösen der Goldverkäufe wäre eben-

falls eine Verfassungsänderung nötig. Auch diese werde von der Initiative nicht gefordert (Ziff. 2). Sie sei deshalb verfassungswidrig.

Zwischen den wichtigsten Industrieländern bestehen zwar Unterschiede bei den Deckungsvorschriften und bei der Differenz zwischen amtlichem Gold- und Marktpreis. Keine Zentralbank hat aber ihren Goldbestand verkauft, um Staatsschulden abzubauen. Goldreserven dienen zwei strategischen Zwecken: Sie gewährleisten die internationale Zahlungsfähigkeit des Landes in schweren Krisenlagen, und sie helfen, die internationale Solvabilität des Finanzsystems zu gewährleisten.

Die Währungsreserven in Gold und Devisen haben im Verhältnis zur Grösse der schweizerischen Volkswirtschaft deutlich abgenommen: 1950 reichten sie aus, um die Importe für 13,8 Monate zu finanzieren – 1989 noch für 7,2 Monate. Goldverkäufe dürften eine erhebliche Preissenkung bewirken, so dass der Liquidationspreis mit Sicherheit tiefer wäre als der heutige Marktpreis. Ein Verkauf würde die inländische Geldmenge ansteigen lassen und inflationäre Impulse geben. Die Bundesschulden könnten mit steigender Inflation auch einfach über die Notenpresse getilgt werden.

In der Diskussion überwog die Meinung, dass wesentliche Teile der Initiative verfassungswidrig seien und dass die Reserven der Nationalbank nicht ohne Not aufgelöst werden sollten. Als staatspolitisch bedenklich wertete man die Absicht, das Volksvermögen bei der Nationalbank nur zugunsten des Bundes verteilen zu wollen – ganz abgesehen von der negativen psychologischen Wirkung.

52. Der Autor wies in seiner Begründung zur zweiten Initiative und in seiner Stellungnahme vor der Kommission auf den verfassungswidrigen Zustand der geltenden Rechtslage hin: Die 1954 aufgehobene Einlösungspflicht hätte nur in Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse verfügt werden dürfen (Art. 39 Abs. 6 BV). Weil die Noteneinlösungspflicht überholt sei, bleibe nur die Aufhebung der Golddeckung oder deren Herabsetzung auf unter 40 Prozent. Die Initiative sei in Punkt 1 den Bedenken der Kommission entsprechend angepasst worden. Auch Punkt 2 der neuen Initiative trage den Einwendungen Rechnung: Neben dem Bund würden die Kantone von den Erlösen aus den Goldverkäufen profitieren können.

Die Kommission anerkannte, dass die währungspolitische und die ökonomische Wirklichkeit mit dem geschriebenen Recht nicht mehr übereinstimmen. Sie möchte diesem Missverhältnis (Punkt 1) mit dem Auftrag im Kommissionspostulat abhelfen. Eine Volksabstimmung nur zu diesem Verfassungsartikel scheint ihr hingegen nicht gerechtfertigt.

Die Begehren in Punkt 2 wurden mehrheitlich als populistisch empfunden. Nur das Argument vermochte zu überzeugen, dass die Zinsen, auf dem heutigen Wert des Goldvorrats von 43 Milliarden Franken mit 6 Prozent verzinst, den stolzen Betrag von 2,5 Milliarden Franken erreichen. Das Kommissionspostulat fordert den Bundesrat auf, der Nationalbank die Möglichkeit zu geben, mit Goldoptionen zu arbeiten.

**M. Reimann** Maximilian présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21 ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée du préavis sur l'initiative parlementaire déposée le 21 juin 1990 par le conseiller national Rudolf Hafner, qui demande la suppression de l'obligation de rembourser les billets de banque en monnaies ou lingots d'or, la diminution de la couverture-or des billets en circulation, et l'affectation du produit des ventes d'or à l'amortissement des dettes de la confédération.

#### *Développement de l'auteur de l'initiative*

Selon Monsieur Klausner, directeur de la Banque nationale, les bases juridiques actuelles ne correspondent pas à la situation monétaire.

Le Conseil fédéral a relevé la Banque nationale suisse dès le 1er juillet 1954 de l'obligation, prévue à l'article 21 LBN, de

rembourser ses billets en monnaies d'or suisses ou en lingots d'or. Pourtant, aux termes de l'article 39, 6e alinéa, de la constitution, la suspension de l'obligation de rembourser les billets de banque ne peut être décrétée qu'«en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire». Comme on ne saurait affirmer qu'il y a eu guerre ou situation monétaire perturbée depuis 1954, il s'agit bien là d'un acte anticonstitutionnel (appréciation de Dr. Ch. Lanz, juriste aux Services du Parlement).

Il y a deux possibilités de rétablir la constitutionnalité dans ce domaine:

1. La pratique monétaire pourrait être réadaptée aux règles prescrites par la constitution, mais l'obligation de rembourser les billets est absolument dépassée et selon la Banque nationale, aucun pays ne connaît plus cette contrainte.

2. La deuxième solution consiste à adapter la législation en vigueur, l'article 19, 2e alinéa, LBN devant être amendé dans tous les cas puisque la couverture-or a déjà été inférieure à 40 pour cent à plusieurs reprises.

L'harmonisation de la législation et de la réalité monétaire est indispensable à la sécurité du droit et au crédit des autorités.

Il n'y a aucune raison valable de maintenir la réserve-or au niveau actuel; en appeler à des motifs psychologiques est irrationnel. Tous les pays européens importants connaissent des taux de couverture-or beaucoup plus bas.

Comme le produit de l'aliénation des réserves d'or ne représenterait pas un gain normal au sens de l'article 27 LBN, il conviendrait d'arrêter une réglementation particulière relative à sa répartition.

Il serait avantageux d'utiliser la part de la Confédération pour le remboursement de ses dettes car le marché des capitaux s'en trouverait allégé et des intérêts pourraient ainsi être épargnés (850,3 millions sont au budget 1990). L'idée d'en faire bénéficier le contribuable sous la forme de réductions ou de remises d'impôts est conforme à la volonté du Parlement de maintenir la part de l'Etat à un niveau minimal.

#### *Considérations de la commission*

1. Etat des travaux du Parlement et de l'administration sur cet objet

11. Le conseiller national Rudolf Hafner a déposé le 15 décembre 1989 une première initiative parlementaire sur ce thème (89.255 Réserves d'or de la Banque nationale). La commission a entendu le 21 mai 1990 l'auteur ainsi que deux experts, le juriste Peter Klausner de la Banque nationale (Zurich), et le professeur Alexandre Svoboda, directeur du Centre international d'études monétaires et bancaires à Genève. La commission a aussi visité les réserves d'or de la Banque nationale à Berne. Elle a décidé par 17 voix contre une avec une abstention de ne pas donner suite à l'initiative, sur quoi le député Hafner a retiré son intervention le 21 juin 1990, tout en déposant une nouvelle initiative le même jour.

12. La commission a examiné l'initiative 90.244 le 19 novembre 1990 et entendu à nouveau l'auteur. Alors qu'il demandait, au point 1 de sa première initiative, une modification de la loi sur la Banque nationale, l'auteur réclame dans sa nouvelle intervention une modification plus générale de dispositions constitutionnelles et législatives. De plus, tandis qu'il demandait au point 2 de sa première version que le produit des ventes d'or serve à amortir les dettes de la Confédération, il a notablement élargi ses prétentions dans sa deuxième version, laquelle vise une diminution des réserves d'or, un règlement de la répartition du produit des ventes d'or, l'amortissement des dettes publiques, une redistribution des intérêts ainsi évités sous forme d'abattements fiscaux au bénéfice des citoyens, ainsi qu'une réglementation destinée à éviter les effets inflationnistes des mesures précédentes.

13. Dans son message concernant la révision de la loi sur la Banque nationale (78.015, 27 février 1978), le Conseil fédéral a prévu une suppression de la couverture-or minimale fixée à l'article 19, alinéa 2. Une discussion s'est ensuivie au Conseil national après que le Conseil des Etats eut créé une divergence en approuvant par 20 voix contre 9 une proposition fixant la couverture minimale à 40 pour cent des billets en circulation.

Une seconde phrase prévoyant que l'or devait être conservé en Suisse, pour autant que des motifs de sécurité ne s'y opposent pas, a été biffée par le Conseil national. Celui-ci a toutefois rejeté par 82 voix contre 42 une proposition tendant à supprimer la disposition dans son ensemble.

14. La Banque nationale a proposé au Département des finances le 26 février 1988 d'abaisser le taux de couverture de 40 à 25 pour cent par une modification de la loi sur la Banque nationale. Le Conseil fédéral a procédé par la suite à des discussions à ce sujet et consulté la direction générale de la banque. De son côté, l'Administration fédérale des finances admet la nécessité d'adapter à brève échéance le régime constitutionnel et législatif à la réalité juridique. Elle estime cependant qu'il n'y a pas urgence étant donné que le problème de la couverture-or s'est quelque peu atténué. Il n'y a donc pas lieu selon elle de proposer au Conseil fédéral de modifier le taux de couverture.

#### 2. Ampleur et calendrier des travaux parlementaires

Si le Conseil national ne donne pas suite à l'initiative et transmet le postulat de la commission, le Conseil fédéral devrait en principe répondre à la prochaine session. Comme le postulat ne fixe pas de délai, le Conseil fédéral peut le traiter «dès que possible» et présenter un projet de modification constitutionnelle et législative sans être soumis à un calendrier impératif.

#### 3. Possibilité d'atteindre le but visé par une motion ou un postulat

La majorité de la commission pense que les objectifs principaux de l'initiative peuvent être atteints par un postulat de la commission. Elle propose à son conseil par 12 voix contre 2 de l'approuver.

La minorité de la commission juge le postulat trop restreint et dépose son propre texte (90.980 Réserves d'or de la Banque nationale. Transfert en Suisse).

#### 4. Opportunité en cas d'initiative populaire sur le même objet

Aucune initiative populaire sur le même objet n'a été lancée ou déposée.

#### 5. Délibérations de la commission du Conseil national

51. Dans le développement de la première initiative, le conseiller national Hafner faisait valoir que depuis le 1er juillet 1954 la Banque nationale n'est plus tenue de procéder au remboursement en or des billets de banque. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juin 1954 se fondait sur le droit d'exception (art. 22 de la loi sur la Banque nationale); il devrait reposer sur une base légale définitive. Le principe d'un étalon-or en lingot de définition suisse est dépassé. Les principaux pays d'Europe se contentent de réserves d'or inférieures aux nôtres. Les réserves d'or excédentaires de Suisse devraient être progressivement vendues au prix du marché, et le produit de la vente devrait servir à amortir la dette publique. Ceci permettrait d'éviter les paiements d'intérêts et de diminuer les frais administratifs liés aux réserves d'or.

Les experts Klausner et Svoboda, appelés à donner leur avis sur les divers points de l'initiative 89.255, ont admis que les bases légales actuelles ne correspondent plus aux réalités monétaires, et relevé que le remboursement obligatoire des billets avait été supprimé en 1954 sans que l'obligation d'assurer la couverture-or, inscrite dans la loi sur la Banque nationale, soit supprimée. En se basant sur une croissance annuelle du volume de coupures bancaires de 2 à 3 pour cent, et sur des réserves d'or stables au prix officiel, la couverture de 40 pour cent prescrite par la loi serait atteinte en quatre à six ans. Un abaissement de la couverture-or à 25 pour cent, par exemple, serait conforme à l'interprétation de l'article 3, alinéa 7 de la Constitution fédérale; il pourrait donc être approuvé (ch. 1a). Quant au remboursement obligatoire en valeur or des billets de banque, il est prescrit au 6e alinéa de l'article 39 précité. L'initiative se borne à demander une modification de la loi sur la Banque nationale, alors qu'une révision constitutionnelle serait nécessaire. Le Conseil fédéral ne serait prêt à envisager une telle modification que dans le cadre de la révision totale de la constitution (ch. 1b).

Par ailleurs, la constitution prescrit au 7e alinéa de l'article 39 que la couverture-or est obligatoire. L'affectation du produit des ventes d'or à l'amortissement des dettes de la Confédération exigerait donc aussi une modification constitutionnelle.

Une telle modification n'est pas non plus demandée par l'initiative (ch. 2), qui est donc contraire à la constitution.

Il est vrai que des différences existent entre les dispositions sur la couverture-or en vigueur dans les principaux pays industrialisés, de même qu'en ce qui concerne l'écart entre le cours officiel de l'or et son prix sur le marché. Toutefois, aucune banque centrale n'a vendu ses réserves d'or pour amortir les dettes de l'Etat. Ces réserves servent deux buts stratégiques: elles garantissent la solvabilité internationale du pays en cas de crise grave; de plus elles contribuent à l'équilibre du système financier international.

L'importance relative des réserves en or et en devises de la Suisse, compte tenu de l'expansion économique, a notablement diminué. Ainsi, si en 1950 elles étaient suffisantes pour financer les importations pendant 13,8 mois, ce chiffre n'était plus que de 7,2 mois en 1989. Par ailleurs, des ventes d'or auraient sans doute pour conséquence une baisse notable du cours de ce métal, de sorte que la valeur de liquidation serait certainement inférieure au cours du marché actuel. En outre, une telle vente augmenterait la masse monétaire intérieure et aurait donc un effet inflationniste. Or, en période d'inflation, la dette publique peut être amortie par la simple émission de billets.

Au cours de la discussion, l'avis a prévalu que des aspects importants de l'initiative sont anticonstitutionnels et qu'il ne convient pas de diminuer les réserves de la Banque nationale sans nécessité. De plus, on estime politiquement contestable l'idée de liquider le patrimoine public de la Banque nationale au seul profit de la Confédération, sans parler de l'impact psychologique négatif qu'aurait un tel procédé.

52. L'auteur fait allusion dans le développement de la deuxième initiative, et dans sa déclaration devant la commission, au caractère anticonstitutionnel du régime juridique actuel. La levée en 1954 du remboursement obligatoire n'aurait dû être décrétée qu'en temps de guerre ou de crise monétaire (art. 39, al. 6 Cst). Cette obligation ayant été supprimée, il conviendrait d'abolir l'obligation de la couverture-or ou de la fixer au-dessous de 40 pour cent. Les points 1 et 2 de la nouvelle initiative tiennent compte des objections de la commission. En particulier, le produit des ventes devrait profiter aussi aux cantons.

La commission admet qu'il y a discordance entre le droit et les réalités économiques et monétaires actuelles. Elle souhaite corriger cette situation en déposant son propre postulat. Il ne lui semble en revanche pas justifié de soumettre une modification de l'article constitutionnel au vote populaire.

Les objectifs du point 2 ont été majoritairement jugés populistes. Le seul argument convainquant est que l'intérêt de 6 pour cent perçu sur les réserves d'or (actuellement de 43 milliards de francs) donne la respectable somme de 2,5 milliards de francs. Le postulat de la commission propose donc au Conseil fédéral d'autoriser la Banque nationale à émettre des options or.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt,  
– der Initiative keine Folge zu geben (16 zu 2 Stimmen);  
– ihr Postulat zu überweisen (12 zu 2 Stimmen).

#### Antrag Hafner Rudolf

Der Initiative Folge geben

#### Proposition de la commission

La commission propose de  
– ne pas donner suite à l'initiative (16 voix contre 2);  
– transmettre son postulat (12 voix contre 2).

#### Proposition Hafner Rudolf

Donner suite à l'initiative

**Hafner Rudolf:** «Die Irrlichter lachten und schüttelten sich, und es sprangen eine grosse Menge Goldstücke um sie herum. Die Schlange fuhr schnell darnach, sie zu verschlingen.» Das passt nicht schlecht zur Diskussion von vorhin; das stammt aus dem «Märchen» von Goethe. Es ist das einzige Märchen, das Goethe geschrieben hat.

Aber Sie hier im Bundeshaus befinden sich in keinem Märchen. Hier wird öfters von den Regeln der Wirtschaft gesprochen, und das sind Zinsen und Rendite. Aber stellen Sie sich einmal vor, es gäbe ein fleissiges Völkchen, das einen Goldschatz hat, es aber nicht nötig hat, eine Rendite zu erzielen. Sie meinen vielleicht, das sei auch ein Märchen, aber das gibt es tatsächlich. Sie haben richtig geraten, es ist die Schweiz.

Im nationalen Sparsäuli hat man 43 Milliarden Franken versteckt, und man hat es offenbar nicht einmal nötig, eine minimale Rendite zu erzielen: Man hat bisher keinen Franken Ertrag erwirtschaftet. Würde ein Privater sein Vermögen so anlegen, dann möchte er wenigstens wissen, wo das Vermögen angelegt ist. Das scheint in der Schweiz nicht der Fall zu sein. Es ist tatsächlich so, dass nicht einmal das Parlament und die Kommission wissen, wo das Gold steckt. Die Kommission hat einen kleinen Teil anschauen können, aber es gibt Vermutungen in der Kommission, dass ein wesentlicher Teil der Goldvorräte der Schweiz in Südafrika gelagert ist. Hier ist man wohl auf einer heissen Spur. Stellen Sie sich einmal vor: Ein politisch unstabiles Apartheidsregime, das von allen Seiten umstritten ist, verfügt über einen Teil der schweizerischen Goldvorräte, hat also jederzeit die Möglichkeit, die Schweiz zu erpressen. Ich glaube, das ist etwas Brisantes, und es ist schon fast skandalträchtig. Die Vermutung, dass ein wesentlicher Teil der Goldvorräte in Südafrika lagern könnte, wurde nicht dementiert. Hier ist volle Transparenz notwendig. Das Volk und vor allem auch das Parlament haben Anrecht darauf, zu wissen, wo das Gold steckt.

1954 ist die verfassungsmässige Einlöschungspflicht für die Banknoten in Gold vom Bundesrat aufgehoben worden. Die Fiktion von Bundesrat Stich, wir hätten seit 37 Jahren unsichere oder gestörte Währungsverhältnisse, kann nicht stimmen. Der verfassungswidrige Zustand ist mit einer Teilrevision der Bundesverfassung zu korrigieren.

Man kann der Kommission zugute halten, dass die Anliegen aufgenommen wurden, denn es ist einstimmig ein Postulat mit der Forderung verabschiedet worden, dass man das aufgreifen soll. Bundesrat Stich weigert sich jedoch, rasch vorwärtszumachen, und darum ist es trotzdem nötig, der parlamentarischen Initiative zuzustimmen. Das Postulat der Kommission berücksichtigt auch die Last der Schuldentzinsen der Schweiz nicht. Das waren 1990 immerhin Schuldzinsen von über 1 Milliarde Franken – zum Vergleich: Sie erreichten damit die Höhe der Krankenkassensubventionen. Dieses Problem könnte man mit einer Zustimmung zu meiner parlamentarischen Initiative lösen, und man könnte in diesem Sinne sogar eine Steuererleichterung für das Volk erreichen, sei das jetzt oder in Zukunft, wenn die Steuerbelastung steigt.

Ich bitte Sie aus diesem Grunde, der Initiative Folge zu geben.

**Reimann Maximilian, Berichterstatter:** Es sei zunächst der Vollständigkeit halber daran erinnert, dass unsere Kommission eine erste Initiative von Herrn Hafner, die in etwa die gleiche Stossrichtung aufwies, vor anderthalb Jahren mit 17 zu 1 Stimmen ablehnte. Herr Hafner war ursprünglich der Meinung, es genüge eine Gesetzesänderung, um ans Ziel zu kommen. Entsprechend visierte seine erste Initiative lediglich eine Revision des Nationalbankgesetzes an. Nach Anhörung von Experten aus Wissenschaft und Praxis wurde aber erkannt, dass eine Verfassungsänderung zur Erreichung seines Zieles notwendig wäre. Herr Hafner zog in der Folge seine erste Initiative zurück, reichte eine zweite ein und zielt mit dieser nun richtigerweise auch auf eine Aenderung der Verfassung. Doch auch dieser zweiten Initiative verweigerte die Kommission mit 16 zu 2 Stimmen ihre Gefolgschaft. Im Bericht der Kommission sind die Gründe, die sie zu dieser Ablehnung bewogen haben, im Detail aufgeführt; ich möchte mich deshalb kurz fassen.

Was die Existenz von Goldreserven anbetrifft, waren wir der Meinung, dass solche auch heute noch ihre Berechtigung haben. Sie helfen mit, die internationale Zahlungsfähigkeit eines Staates zu gewährleisten. Ein Abbau dieser Reserven durch Verkäufe am Markt kam für uns aus dieser grundsätzlichen Erkenntnis heraus nicht in Frage. Der Initiator möchte mit dem Erlös aus Goldverkäufen unter anderem die Staatsschulden re-

duzieren. Das hat nach Ansicht der befragten Experten eine inflatorische Wirkung, weshalb auch diese auf den ersten Blick wohl gutgemeinte Idee nicht weiterverfolgt werden soll.

Hingegen ging die Kommission mit Herrn Hafner einig, dass die Pflicht der Nationalbank zur Einlösung von Banknoten in Goldmünzen oder in Goldbarren mit den währungspolitischen und ökonomischen Realitäten von heute nicht mehr übereinstimmt. Sollen aber deshalb im jetzigen Zeitpunkt eine Verfassungsänderung, eine Volksabstimmung vorgenommen werden? Wir hielten dies nicht für opportun, um so mehr als der Bundesrat seine Bereitschaft bekundet hat, im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung dem Anliegen Rechnung zu tragen. Diese Notwendigkeit wurde in Form eines Kommissionspostulates festgehalten. Danach sei die Noteneinlöschungspflicht aufzuheben, die Golddeckung des Notenumlaufes sei herabzusetzen und der Bund beziehungsweise die Nationalbank mögen prüfen, ob nicht zumindest ein Teil unserer heutigen Goldreserven ertragsorientiert aktiviert werden könnte – ganz im Sinn und Geist des Verfassers der Initiative und ebenso zur Verbesserung unserer Bundeskasse.

Man darf sich nämlich zu Recht fragen, ob unsere Goldreserven weiterhin einfach so im tiefen Keller dahinschlummern sollen, sei es nun in Südafrika, in den USA oder andernorts – wir wissen es im Grunde genommen nicht, wir vermuten nur, dass die Mehrheit unserer Goldreserven im Ausland liegt. Wir sind der Meinung, dass es vielleicht angebracht sein könnte, dass unsere Goldreserven teilweise mit geringstem Risiko auf dem weiten Markt moderner Finanzinnovationen eingesetzt werden könnten.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, der Initiative von Herrn Kollege Hafner keine Folge zu geben, hingegen das Postulat der Kommission zu überweisen.

Der Vollständigkeit halber möchte ich noch erwähnen, dass sich im Verlaufe der Kommissionsverhandlungen Herr Weder-Basel ebenfalls berechnete Sorgen um die Lagerung unserer Goldvorräte, wo immer im Ausland dies sei, gemacht hat. Wir haben ihn deshalb gebeten, einen persönlichen Vorstoss einzureichen; er hat dies getan. Der Bundesrat hat sein Postulat bereits angenommen.

**M. Savary-Vaud, rapporteur:** Par deux initiatives parlementaires qui se sont succédées, M. Hafner demande que l'on diminue la couverture-or des billets en circulation, que l'on supprime l'obligation de rembourser les billets de banque en monnaie d'or et que l'on utilise le produit de ces ventes pour rembourser les dettes de l'Etat.

Pour atteindre le but visé par cette initiative, il faut modifier la constitution et adapter la législation monétaire. La commission vous propose de ne pas entrer en matière sur ce délicat dossier, et ceci pour plusieurs raisons. La première est psychologique. Ce métal, l'or, joue encore un rôle important. La couverture-or dans des circonstances incertaines essaie d'enrayer les anticipations inflationnistes. L'or peut également être mobilisé comme moyen de paiement international en cas de crise, lorsque la confiance en d'autres instruments s'effondre. Il constitue un garant psychologique contre une dépréciation de la monnaie nationale. Il peut aussi servir de garant de la stabilité d'un système financier étroitement imbriqué dans les marchés financiers internationaux. Deuxièmement, il faut constater que le moment est mal choisi. Enlever la couverture-or de la monnaie en période d'inflation aurait un effet néfaste sur le taux de change du franc suisse, qui risquerait de connaître une attaque spéculative, accompagnée d'une baisse de valeur.

Quant à la proposition de rembourser les dettes de la Confédération par des ventes d'or, la commission estime que cette façon de procéder est fautive, tant pour des raisons de sécurité que de politique financière. En mettant sur le marché une grande quantité d'or, les prix vont très certainement chuter, ce qui occasionnera des pertes importantes. On peut également craindre que l'augmentation du capital et des réserves de la Confédération ne soient un prétexte à des dépenses accrues, ce qui ne manquerait pas de provoquer des tensions inflationnistes et ramènerait la dette publique à son niveau précédent. Le jeu n'en vaut vraiment pas la chandelle.

En conclusion, nous vous proposons de ne pas donner suite à l'initiative Hafner qui ne peut être que dommageable à notre système financier et à notre économie.

Toutefois, notre commission a admis que l'abaissement de la couverture-or des billets était défendable, pour autant qu'elle se fasse dans le cadre d'une révision générale de la législation monétaire, et en tenant compte des autres éléments de cette révision pour la fixation du taux de couverture. C'est dans ce sens que va le postulat de la commission et nous vous demandons de l'accepter.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	40 Stimmen
Für den Antrag Hafner Rudolf (Folge geben)	18 Stimmen

**Ad 90.244**

**Postulat der Kommission  
Golddeckung der Banknoten**

**Postulat de la commission  
Couverture-or des billets de banque**

*Wortlaut des Postulates vom 19. November 1990*

Der Bundesrat wird eingeladen, die Anpassung der Bundesverfassung und der währungspolitischen Gesetzgebung an die Währungswirklichkeit zu prüfen. Insbesondere sind in Erwägung zu ziehen:

- die Aufhebung der Noteneinlöschungspflicht;
- die Herabsetzung der Golddeckung des Notenumlaufs;
- die ertragsorientierte Aktivierung eines Teils der Goldreserven, z. B. als Bestandteil von «goldgeränderten» Anleihenobligationen, in Form von Optionen oder Futures Optionen oder ähnlichen Finanzinstrumenten bei möglichst minimalisiertem Risiko.

*Texte du postulat du 19 novembre 1990*

Le Conseil fédéral est invité à examiner si la Constitution fédérale et la législation en vigueur doivent être adaptées aux réalités du monde monétaire et s'il convient en particulier:

- de supprimer l'obligation de rembourser les billets de banque;
- de diminuer la couverture-or des billets en circulation;
- d'activer une partie des réserves d'or en vue de produire un rendement, par exemple sous forme d'emprunts obligataires «de tout repos», d'options ou d'options à terme, ou encore d'instruments financiers semblables à risque minimal.

*Ueberwiesen – Transmis*

90.267

**Parlamentarische Initiative  
(Sozialdemokratische Fraktion)  
Neuordnung  
der parlamentarischen Finanzkontrolle  
Initiative parlementaire  
(Groupe socialiste)  
Réforme du contrôle parlementaire  
des finances**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 5. Dezember 1990*

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreiten wir die folgende parlamentarische Initiative in Form der allgemeinen Anregung:

1. Die doppelte Unterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter Bundesrat und Bundesversammlung ist aufzuheben.
2. Die Eidgenössische Finanzkontrolle als Instrument des Bundesrats zur Finanzaufsicht über die Bundesverwaltung ist in Zukunft allein dem Bundesrat zu unterstellen.
3. Für die Finanzaufsicht der Bundesversammlung über die Verwaltung ist ein von Bundesrat und Verwaltung unabhängiger Rechnungshof zu schaffen, der sowohl auf eigene Initiative als auch im Auftrag des Parlaments die Kontrollaufgaben wahrnimmt und im Parlament Bericht erstattet.
4. Ein aus allen Fraktionen des Parlaments zusammengesetzter Ausschuss beider Finanzkommissionen hat das Recht, alle Akten des Rechnungshofs einzusehen, und das Recht, den Rechnungshof mit der Prüfung von Geschäften zu beauftragen. Diese Rechte stehen auch der Kommissionsminderheit zu.

*Texte de l'initiative du 5 décembre 1990*

Conformément à l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, nous déposons l'initiative parlementaire suivante conçue en termes généraux:

1. La double subordination du Contrôle fédéral des finances au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale est supprimée.
2. Le Contrôle fédéral des finances comme instrument de la surveillance financière de l'administration est désormais subordonné uniquement au Conseil fédéral.
3. La surveillance financière de l'administration par l'Assemblée fédérale est confiée à une cour des comptes, indépendante du gouvernement et de l'administration, qui exerce ses fonctions de contrôle sur sa propre initiative ou sur mandat du Parlement, et fait rapport à ce dernier.
4. Un comité mixte des deux commissions des finances, formé de membres de tous les groupes parlementaires, a autorité pour consulter tous les dossiers de la cour des comptes et pour charger celle-ci d'examiner des objets déterminés. Les mêmes droits sont attribués aux minorités des commissions.

*Sprecher – Porte-parole: Leuenberger-Solothurn*

Herr **Reimann** Maximilian unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von der sozialdemokratischen Fraktion am 5. Dezember 1990 eingereichte parlamentarischen Initiative, welche verlangt, die doppelte Unterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter Bundesrat und Bundesversammlung aufzuheben. Die Finanzkontrolle sei in Zukunft allein dem Bundesrat zu unterstellen, für die Finanzaufsicht der Bundesversammlung sei ein unabhängiger Rechnungshof zu schaf-

## **Parlamentarische Initiative (Hafner Rudolf) Goldvorrat der Nationalbank**

### **Initiative parlementaire (Hafner Rudolf) Réserves d'or de la Banque nationale**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.244
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1910-1915
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 376

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.