

91.006

**Botschaft
zu einem Bundesbeschluss über die Aufnahme
von Bundesanleihen**

vom 30. Januar 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Aufnahme von Bundesanleihen mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

30. Januar 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Gemäss Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung fallen Beschlüsse über die Aufnahme von Anleihen in den Geschäftskreis der Bundesversammlung. Bisher haben die eidgenössischen Räte den Bundesrat jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode zur Aufnahme von Anleihen ermächtigt, letztmals mit Bundesbeschluss vom 18. Juni 1987 für die Dauer der Legislaturperiode 1987–1991. Dieses Verfahren hat sich bewährt; es entspricht der Praxis, die seit dem Ersten Weltkrieg befolgt wird. Die Tresorerie- und Kapitalmarktlage sind unvorhersehbaren Veränderungen unterworfen; sie erfordern ein rasches Handeln des Bundesrates. Aus diesem Grunde unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesbeschlusses, welcher den Bundesrat ermächtigen soll, während der Legislaturperiode 1991–1995 Anleihen aufzunehmen.

Die Botschaft verschafft im allgemeinen Teil einen kurzen Überblick über die zentrale Bundestresorerie. Ferner wird die Entwicklung der Bundesschulden sowie der Zinsbelastung in den letzten Jahren aufgezeigt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss, mit welchem dem Bundesrat die Ermächtigung erteilt werden soll, während der Legislaturperiode 1991–1995 Anleihen aufzunehmen.

Die Beschlussfassung über die Aufnahme von Anleihen steht nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung der Bundesversammlung zu. Aus praktischen Gründen wurde diese Kompetenz jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode dem Bundesrat übertragen; diese *Kompetenzdelegation* erfolgte letztmals mit Bundesbeschluss vom 18. Juni 1987 (BBl 1987 II 970) für die Legislaturperiode 1987–1991.

Dieses Verfahren hat sich bewährt; es entspricht der Praxis, die *seit dem Ersten Weltkrieg* befolgt wird. Die Tresorerie- und Kapitalmarktlage sind unvorhersehbaren Veränderungen unterworfen, die ein rasches Handeln des Bundesrates erfordern.

12 Zentrale Bundestresorerie

121 Charakteristik und Wirkungsweise

Seit dem Zweiten Weltkrieg wird die Bundestresorerie als zentrales System geführt, in das neben der eigentlichen Bundesverwaltung auch die Anstalten und Betriebe (PTT und SBB) des Bundes einbezogen sind. Die mit der Tresorerieführung betraute Finanzverwaltung stellt einerseits die Zahlungsbereitschaft aller beteiligten Einheiten sicher und nimmt andererseits deren Gelder entgegen.

Gegenüber der Variante mit zahlreichen, dezentralisierten Einzeltresorerien weist das zentrale System gewichtige Vorteile auf. Es gewährleistet eine einheitliche Tresoreriepolitik des Bundes, die optimal mit der Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank abgestimmt werden kann; eine gegenseitige Konkurrenzierung der einzelnen Tresorerien auf dem Geld- und Kapitalmarkt wird ausgeschlossen. Zudem kann die Aufgabe mit einem vergleichsweise geringen Personalbestand erfüllt werden. Nicht zuletzt lassen sich die Liquiditätsschwankungen der einzelnen Bereiche mindestens zum Teil kompensieren, was die Haltung einer insgesamt geringeren Tresoreriereserve erlaubt und dadurch die Kosten der Tresorerie reduziert.

122 Aufgaben und Instrumente

Die zentrale Bundestresorerie hat die Aufgabe, die *Zahlungsbereitschaft* des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe sicherzustellen.

Zunächst geht es darum, die *Liquiditätsschwankungen* innerhalb des Monats und des Jahres auszugleichen. Diese Fluktuationen, die zum grössten Teil aus dem Postcheck-System herrühren, sind in den letzten Jahren ständig grösser geworden und haben bereits das Ausmass von über 5 Milliarden Franken erreicht. Um diese Schwankungen aufzufangen, wurden Tresoreriereserven aufgebaut. Die Liquiditätssteuerung erfolgt auf dem Wege der kurzfristigen Geldaufnahme am Markt und der zinstragenden Anlage nicht sofort benötigter Gelder.

Im weiteren hat die Bundestresorerie die notwendigen Mittel zu beschaffen:

- zur Deckung des Geldbedarfs des Bundes,
- zur Deckung des Kapitalbedarfs der Anstalten und Betriebe des Bundes,
- zur Konversion der fällig werdenden Schulden.

Lange Zeit konnte ein Teil des Mittelbedarfs intern gedeckt werden. Seit 1989 fliessen aber der zentralen Bundestresorerie netto keine Mittel mehr aus internen Quellen zu. Im Gegenteil: den Betrieben und Anstalten des Bundes mussten in erheblichem Umfang Gelder bereitgestellt werden. Die veränderte Situation wurde durch einen beträchtlichen Nettoabfluss von PTT-Geldern bei den Kontokorrentguthaben und Festgeldanlagen herbeigeführt. Bei den SBB ist eine verstärkte Beanspruchung des Kontokorrentkredits sowie langfristiger Darlehen zu verzeichnen. Der Zinsanstieg führte zu einem namhaften Rückzug von Geldern bei der Sparkasse des Bundespersonals sowie bei den Spezialfonds.

Der intern nicht abdeckbare Geldbedarf wird am *Geld- und Kapitalmarkt* finanziert. Ein wichtiges Geldbeschaffungsinstrument ist nach wie vor die *langfristige Anleihe*, die seit Anfang 1980 nach dem Tenderverfahren ausgegeben wird. Im mittelfristigen Bereich werden Obligationen und Schuldbuchforderungen auf dem Wege von *Privat- und Direktplazierungen* ausgegeben. Für die kurzfristige Geldbeschaffung steht die *Schatzanweisung* zur Verfügung. Es handelt sich um ein diskont- und lombardfähiges, wechselähnliches Papier mit einer Laufzeit von 3 bis 24 Monaten, das ausschliesslich bei Banken plaziert wird. Im Zuge des Ausbaus des schweizerischen Geldmarktes wurde 1979 die *Geldmarkt-Buchforderung* geschaffen, die im Tenderverfahren zur Emission gelangt. Es handelt sich um eine diskont- und lombardfähige Buchforderung mit einer Laufzeit von höchstens einem Jahr. Seit dem Herbst 1989 werden sie im Zweiwochenrhythmus mit Laufzeiten von drei und sechs Monaten ausgegeben. Im Gegensatz zu den Schatzanweisungen werden sie auch von Nichtbanken erworben. Ganz kurzfristige Bedarfsspitzen werden durch die Aufnahme von *Geldmarkt-Krediten* für wenige Tage bei Banken gedeckt.

Diese Geldbeschaffungsinstrumente sind Gegenstand der Kompetenz, um die wir mit dieser Botschaft nachsuchen.

123 Stellung im Markt

Am schweizerischen Geld- und Kapitalmarkt nimmt der Bund die Stellung des grössten Schuldners ein. Er übt deshalb eine gewisse *Führungsfunktion* aus, sei es bezüglich der Konditionen der zum Einsatz gelangenden Verschuldungsinstrumente oder sei es bezüglich der Ausgestaltung der Marktinstrumente sowie der Emissionsverfahren. Bei der Planung und Durchführung seiner Geldbe-

schaffungsoperationen hat er nicht nur auf die eigenen Tresoreriebedürfnisse, sondern auch auf die konjunkturelle Entwicklung und die jeweilige Lage am Geld- und Kapitalmarkt sowie die Bedürfnisse der Anleger Rücksicht zu nehmen. Zwecks Abstimmung der Tresoreriepolitik mit der Geldpolitik erfolgen alle Operationen des Bundes am Devisen-, Geld- und Kapitalmarkt in enger Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank.

13 Entwicklung der Bundesschulden

131 Bestimmungsgründe

Die Schulden des Bundes werden zur Hauptsache durch die Finanzrechnung, den Kapitalbedarf der SBB und der PTT sowie den ungedeckten Saldo der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) bestimmt.

Von 1970 bis 1985 schloss die *Finanzrechnung* stets mit einem Ausgabenüberschuss ab. Die kumulierten Rechnungsdefizite beliefen sich auf rund 12,8 Milliarden Franken. Seit 1986 wird Jahr für Jahr ein Einnahmenüberschuss ausgewiesen. Die kumulierten Rechnungsüberschüsse betragen bis Ende 1989 rund 5,2 Milliarden Franken.

Der fortgesetzt steigende Geldbedarf der *SBB* hat zur Folge, dass dauernd neue Darlehen gewährt werden müssen. 1990 betrug der Kapitalbedarf der SBB über 1 Milliarde Franken.

Seitdem die *PTT* ihre Investitionen nicht mehr vollständig aus den Abschreibungen und dem Gewinn finanzieren können, lösen sie Anlagen beim Bund auf und sind neuerdings auf mittelfristige Darlehen des Bundes angewiesen.

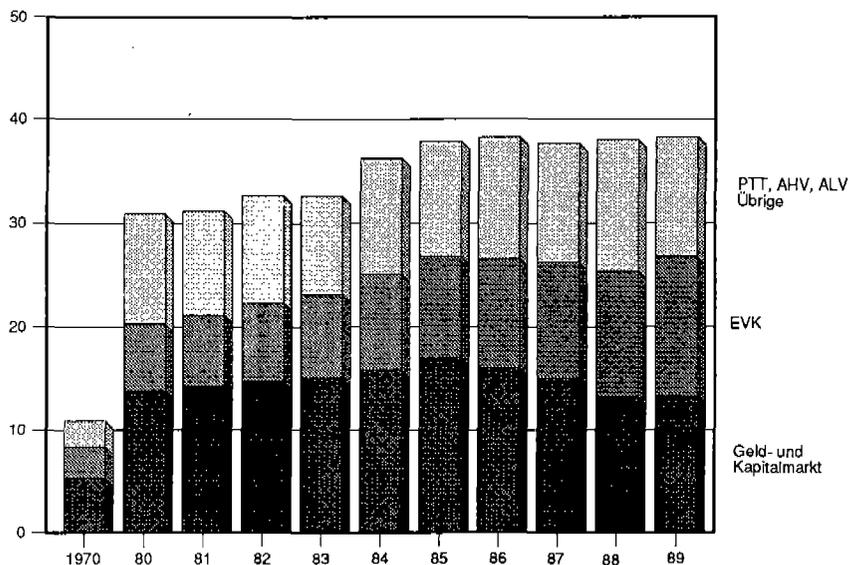
Die Verschuldung gegenüber der *EVK* hat sich von 6,1 Milliarden Franken im Jahr 1980 auf rund 13,4 Milliarden Franken Ende 1989 mehr als verdoppelt.

132 Gesamtschulden

In den siebziger Jahren sind die Gesamtschulden des Bundes rasch angestiegen. Sie betragen 1970 noch rund 10,8 Milliarden Franken und machten im Jahre 1980 bereits 30,5 Milliarden Franken aus. Diese Entwicklung konnte im abschliessenden Jahrzehnt deutlich verlangsamt werden. 1989 beliefen sich die Schulden des Bundes auf 38,2 Milliarden Franken (vgl. nachstehende Grafik).

Gesamtschulden des Bundes

in Mrd. Fr.



Ende 1989 setzten sich die Schulden des Bundes wie folgt zusammen:

	Mio. Fr.
<i>Gesamtschulden</i>	38 256
<i>Geld- und Kapitalmarktschulden</i>	13 306
– Anleihen	11 954
– Schatzanweisungen	347
– Geldmarktbuchforderungen	1 005
<i>Interne Schulden</i>	24 950
– PTT	4 450
– Ausgleichsfonds der AHV	1 180
– Ausgleichsfonds der ALV	1 060
– Kreditoren, Depots, Spezialfonds	162
– Sparkasse Bundespersonal	809
– EVK	13 450
– Verschiedene	3 839

In den Jahren 1986 und 1987 konnte der Bund am Geld- und Kapitalmarkt Schuldentrückzahlungen von je rund 1 Milliarde und 1988 von rund 2 Milliarden Franken vornehmen. Im Jahre 1989 änderte sich die Situation, und es musste wieder neu Geld im Umfang von 140 Millionen und 1990 im Betrag von 870 Millionen Franken aufgenommen werden.

Insbesondere ist der Kapitalbedarf der bundeseigenen Unternehmungen SBB und PTT stark angestiegen. Diese Entwicklung bewirkt, dass den SBB immer grössere Darlehen gewährt werden müssen. Die PTT ist aufgrund ihrer Finanzlage gezwungen, ihre umfangreichen Kapitalanlagen beim Bund abzubauen; ab 1991 benötigt sie sogar Darlehen der Bundestresorerie.

Das bis Ende 1988 günstige Zinsniveau ermöglichte die Ablösung hochverzinslicher Anleihen durch tiefer verzinsliche Schulden. Dabei wurde vom Kündigungsrecht konsequent Gebrauch gemacht.

Bei den Geld- und Kapitalmarktschulden wurde vor allem im Jahre 1990 eine Verlagerung in den kurzfristigen Bereich vorgenommen. Insbesondere die Geldmarktkredite mit einer Laufzeit von höchstens 30 Tagen wurden in starkem Ausmass beansprucht. Eine solche Verschiebung erscheint angesichts des hohen Zinsniveaus mit Blick auf die langfristige Kostenminimierung und Ertragsmaximierung sinnvoll. Zum Teil ist sie aber auch auf die Vereinbarung mit der Nationalbank vom 9. Februar 1989 zurückzuführen, die bestimmt, dass seit dem 1. März 1989 das Girokonto des Bundes nur noch bis zu einem Höchstbetrag von 500 Millionen Franken verzinst wird. Die Tresorerie hält demnach die flüssigen Mittel auf einem verhältnismässig tiefen Stand und legt darüber hinausgehende Gelder zinstragend an. Unerwartete Zahlungsspitzen werden deshalb vermehrt mit kurzfristigen, in der Regel nur wenige Tage laufenden Geldmarktkrediten abgedeckt.

133 Zinsausgaben und Kapitalertrag

Entsprechend dem Verlauf der Schulden stiegen die *Zinsausgaben* in den siebziger Jahren steil an und konnten ab 1981 trotz weiter steigender Schulden stabilisiert werden. Dazu trugen einerseits die zu Beginn der achtziger Jahre sinkenden Zinssätze am Geld- und Kapitalmarkt und andererseits die konsequent auf eine Minimierung der durchschnittlichen Zinskosten ausgerichtete Tresorerieführung bei. Der durchschnittliche *Selbstkostensatz* der Bundesschulden, der von 1970 bis 1975 von 4,14 auf einen Höchststand von 5,82 Prozent angestiegen war und nach einem vorübergehenden Zurückgleiten 1981 mit 5,79 Prozent erneut einen Höhepunkt erreicht hatte, konnte bis Ende 1988 schrittweise auf 4,30 Prozent, den tiefsten Stand seit 1970, reduziert werden. Im Rahmen des starken Zinsanstieges kletterte dieser Satz bis Ende 1990 wieder auf 5,43 Prozent. Die Berechnungsbasis für den Selbstkostensatz wird durch die Geld- und Kapitalmarktschulden sowie die Festgeldschulden gegenüber den PTT, der AHV und der Arbeitslosenversicherung im Gesamtbetrag von 19,4 Milliarden Franken gebildet. Neben dem Nominalzinssatz werden auch der Emissionspreis, die Emissionskosten sowie die Einlösungskommissionen auf Coupons und Titeln berücksichtigt.

Die Zinsausgaben setzten sich 1989 wie folgt zusammen:	Mio. Fr.
<i>Total Zinsausgaben</i>	1482
<i>Verzinsung der Schulden</i>	728
– Anleihen	537
– Geldmarktbuchforderungen	56
– Schatzanweisungen	18
– Geldmarktkredite	18
– ALV	41
– AHV	25
<i>Sonderrechnungen</i>	648
– Guthaben EVK	607
– Sparkasse des Bundespersonals	35
<i>Zinsvergütungen an die PTT-Betriebe</i>	106

Insgesamt belaufen sich die Passivzinsen auf 1482 Millionen Franken. 607 Millionen Franken oder rund 41 Prozent des Zinsendienstes entfallen dabei auf die Verzinsung der EVK-Guthaben.

Der *Kapitalertrag* entwickelte sich von 205 Millionen im Jahre 1970 auf 383 Millionen Franken 1980. 1981 stiegen die Zinseinnahmen infolge der ausserordentlich hohen Geld- und Kapitalmarktzinsen stark auf 519 Millionen Franken an, nahmen dann aber in den darauffolgenden Jahren im Gefolge der sich normalisierenden Zinssituation wieder ab. 1984 betragen die Zinseinnahmen 359 Millionen Franken. Seither konnte der Zinsertrag in jedem Jahr gesteigert werden. 1988 belief er sich auf 516 Millionen Franken.

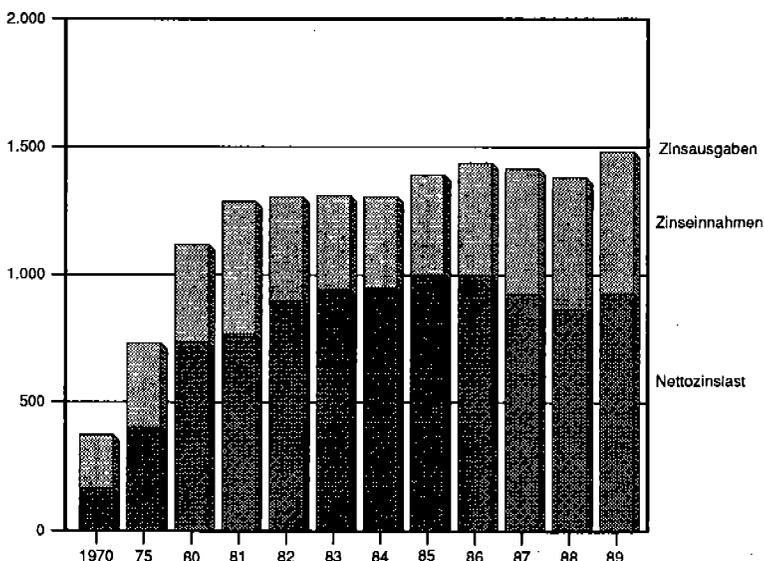
Trotz dem beträchtlichen Abbau der Tresoreriereserven hat der Kapitalertrag 1989 erneut zugenommen und erreichte den höchsten je erreichten Stand von 554 Millionen Franken. Zu diesem Ergebnis haben der Aufbau und die Verfeinerung des Portefeuille-Managements beigetragen. Zudem ermöglichte der starke Zinsanstieg in erster Linie einen höheren Ertrag auf den kurzfristigen Anlagen.

134 Nettozinslast

Die *Nettozinslast* ergibt sich aus der Differenz zwischen den Zinsausgaben und dem Kapitalertrag. Sie konnte seit 1986 von 1002 Millionen auf 866 Millionen Franken im Jahre 1988 reduziert werden. In dieser Zeit sank der Anteil der Nettozinslast an den Gesamteinnahmen des Bundes von 4,4 auf 3,0 Prozent. 1989 erhöhte sich die Nettozinslast leicht auf 928 Millionen Franken, was 3,2 Prozent der Gesamteinnahmen entspricht (vgl. nachstehende Grafik).

Zinslast

Mio. Fr.



135 Tresorerieaussichten

In den Jahren 1991–1995 werden Anleihen, Geldmarkt-Buchforderungen und Schatzanweisungen im Gesamtbetrag von rund 7,4 Milliarden Franken zu konvertieren sein. Die in den nächsten Jahren zu erwartende Verschlechterung der Finanzrechnung, die Realisierung der grossen Bauvorhaben BAHN 2000 und NEAT sowie der steigende Kapitalbedarf der SBB und der PTT werden dazu führen, dass die Bundestresorerie im neuen Jahrzehnt umfangreiche Mittel wird beschaffen müssen. Ein Teil der benötigten Gelder kann durch den Zuwachs bei den EVK-Geldern gedeckt werden. Ein grosser Teil wird jedoch durch eine *Neuverschuldung auf dem Geld- und Kapitalmarkt* mit den traditionellen Instrumenten aufgenommen werden müssen. Zusätzlich wird die Bundestresorerie ihr Instrumentarium ausbauen und neue Wege bei der Mittelbeschaffung beschreiben müssen.

2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

21 Finanzielle Auswirkungen

Es ist mit erhöhten Zinsausgaben zu rechnen, deren Ausmass vom effektiven Kapitalbedarf und der zukünftigen Zinsentwicklung abhängt. Sie stehen jedoch nicht in einem direkten Zusammenhang mit der mit dieser Vorlage beantragten Kompetenzdelegation.

22 Personelle Auswirkungen

Die Erneuerung und erhebliche Aufstockung der bestehenden Bundesschuld stellt an die mit der Bundestresorerie betrauten Dienststellen immer grössere Anforderungen. Der gleichzeitig angestrebte Ausbau des Portefeuille- und Devisen-Managements sowie der vermehrte Einsatz moderner Finanzierungsinstrumente wird eine gewisse personelle Verstärkung der Bundestresorerie notwendig machen. Der erhöhte Personalbedarf ist aber nicht eine Folge des Bundesbeschlusses über die Aufnahme von Bundesanleihen, sondern eine Konsequenz der weiterhin im Aufbau begriffenen zentralen Tresorerieführung.

3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden werden durch den Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses nicht belastet.

4 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ist durch Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung gegeben, wonach Beschlüsse über die Aufnahme von Anleihen in den Geschäftskreis der beiden eidgenössischen Räte fallen. Die Übertragung der Kompetenz an den Bundesrat für eine volle Legislaturperiode entspricht der Praxis, die seit dem Ersten Weltkrieg befolgt wird.

Bundesbeschluss über die Aufnahme von Bundesanleihen

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Der Bundesrat kann in der Legislaturperiode 1991–1995 Anleihen aufnehmen:

- a. zur Konversion der zur Rückzahlung fälligen oder gekündigten Anleihen;
- b. zur Deckung der finanziellen Bedürfnisse des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten.

Art. 2

Die Anleihen werden in Form von Obligationen, Kassenscheinen oder Verpflichtungen des eidgenössischen Schuldbuchs, Geldmarkt-Buchforderungen, Schatzanweisungen, Buchschulden oder in andern geeigneten Formen ausgegeben.

Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

4453

¹⁾ BBl 1991 I 1129

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Aufnahme von Bundesanleihen vom 30. Januar 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1991
Date	
Data	
Seite	1129-1139
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 737

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.