

«Politische Ökonomie» und schweizerische Notenbankgesetzgebung

Von Frank Rühl, Zürich *

Die sogenannte «Neue Politische Ökonomie» versucht, Vorgänge und Erscheinungen des politischen Lebens mit ökonomischen Modellen zu erklären. In diesem Artikel werden einige ihrer Modelle und Hypothesen zur Erklärung von Geschehnissen und Abläufen in der schweizerischen Notenbankgesetzgebung im Zeitraum von 1881 bis 1968 herangezogen. Ein Modell von Hirschman (1963) dient zur Erklärung verschiedener Reformstufen im Übergang vom privatwirtschaftlichen zum zentralen Notenbanksystem. Die Vorstellung der Wohlfahrtstheorie von Kompensationszahlungen an Gegner wirtschaftspolitischer Massnahmen soll anhand der Entschädigungen des Bundes an die Kantone bei der Gründung der Schweizerischen Nationalbank illustriert werden. Ein einfaches Modell wird zur Erklärung des Verfahrens, wie die Frage des Sitzes der zentralen Notenbank gelöst wurde, verwendet. Hypothesen der Theorie der Bürokratie (Chant und Acheson 1972) bestätigen sich an der Untersuchung des Verhaltens der Nationalbank bei der Vorbereitung des revidierten Nationalbankgesetzes nach dem Zweiten Weltkrieg. Anhand einer Edgeworth-Box werden die beiden Stufen des Verhandlungsprozesses zwischen der Nationalbank und der Schweizerischen Bankiervereinigung in den sechziger Jahren veranschaulicht. Den Schluss bilden einige Ausführungen über den grossen Zeitbedarf von Veränderungen, d.h. über den der demokratischen Gesetzgebung inhärenten Konservatismus.

Reformen: Hirschmans Modell. Die Vorgeschichte der SNB, d.h. die Entwicklung des Notenbankwesens und der Gesetzgebung über die Emissionsinstitute bis 1905, ist reich an Vorschlägen und Versuchen, die Mängel der Notenausgabe durch eine Vielzahl von Notenbanken auf dem Wege der freiwilligen Übereinkunft der Beteiligten und mittels gesetzlicher Massnahmen des Bundes zu mildern oder zu beheben. Da den Interessierten das Hemd näher ist als der Rock – d.h. der Profit aus der Notenausgabe ist den Notenbanken und den dahinterstehenden Aktionären und Kantonen wichtiger als ein geregelter Geldumlauf, der einem

* Universität Zürich. Während der Niederschrift dieses Artikels war der Verfasser mit einem Stipendium des Kantons Zürich an der University of California, Los Angeles, als Post-doctoral Scholar tätig. Er möchte dem Bundesarchiv und dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement für die Verfügbarmachung von Akten, die der Sperrfrist unterliegen, bestens danken.

Verwendete Abkürzungen: AS = Amtliche Sammlung der eidgenössischen Gesetze, BBl = Bundesblatt, BV = Bundesverfassung, EFZD = Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement, HIV = Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, NBG = Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank, SBV = Schweizerische Bankiervereinigung, SNB = Schweizerische Nationalbank, Sten. Bull. = Stenographisches Bulletin der Verhandlungen der Eidgenössischen Räte.

grösseren Bevölkerungskreise zunutze käme –, müssen die allmählichen Veränderungen des rechtlichen Rahmens, in dem die Zettelbanken operieren, erdauert werden. Der zeitliche Aspekt dieser Reformen wird uns in einem anderen Abschnitt beschäftigen. Hier gilt unser Augenmerk dem Mechanismus, der die Reformen hervorbringt. Denn es ist angesichts der Interessenlage in den eidgenössischen Räten nicht selbstverständlich, dass der Bund überhaupt Gesetze über das Notenbankwesen erlassen und später eine zentrale Notenbank errichten konnte. Zwar kann man einen Teil der rechtlichen Bestimmungen so erklären, dass sie mit Vorschriften über gegenseitige Einlöschungspflicht, Bundesaufsicht, Deckung und Vereinheitlichung der Formulare (wie im «Bundesgesetz über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten» von 1881, AS 5 400), das Risiko und die Informationskosten des Empfängers von Noten senkten, damit ihre Anziehungskraft steigerten und ihren Umlauf förderten. Eine derartige Steigerung der Nachfrage nach Geld in Form von Banknoten konnte den Ausgabestellen nur recht sein, vergrösserte sich damit doch ihre Kreditschaffungsfähigkeit und ihr Gewinn¹. Die Reformbestrebungen dagegen, die auf eine zentrale Notenbank abzielten, wandten sich notwendigerweise gegen die privatwirtschaftliche Banknotenausgabe und bedrohten die Existenz bzw. den Gewinn dieser Unternehmungen. Wie kann eine solche Reform, in einem Zweikammersystem durchgebracht werden, wo die Kleine Kammer von den Interessen der Kantone, als Eigentümer der Kantonalbanken die eine Gruppe von Nutzniessern des privatwirtschaftlichen Systems, beherrscht wird, die Grosse Kammer eine starke Vertretung der Bank- und Finanzinteressen aufweist, die als Aktionäre der andern Gruppe von Notenbanken ihre Position wahren möchten²?

Unser Erklärungsversuch benützt in vereinfachter Form ein Modell von Hirschman (1963). Gegeben ist eine Ausgangslage, die das Zusammenwirken zweier grundsätzlich gegnerischer Kräfte im Parlament erfordert, damit eine bestimmte Reform verwirklicht werden kann. Die eine dieser Kräfte ist eine fortschrittliche Gruppe P, die von zwei Reformen die radikalere β der gemässigten α vorzieht, beide jedoch dem Status quo – α . Die andere ist eine konservative

¹ Es handelte sich also bei diesen Bestimmungen um ein «unequivocally good movement» zu einem Pareto-Optimum, wo niemand geschädigt und mindestens ein einziger besser gestellt wird (in der Terminologie von Downs, 1957). Damit ist allerdings nicht erklärt, weshalb die konkurrierenden Notenbanken nicht auf eigene Initiative durch Konkordate untereinander dasselbe verwirklicht und angestrebt haben. Es brauchte das (verworfen) Bundesgesetz von 1875, um sie 1876 zu einem Konkordat über gegenseitige Einlösung der Banknoten und andere Erleichterungen zu bringen.

² Vgl. zu den Verhältnissen in den eidgenössischen Räten des letzten Jahrhunderts z. B. Gruner und Frei (1966) sowie Neidhart (1970). Die zweitgenannte Gruppe musste allerdings den Nutzenentgang, der ihr aus einer Zentralisierung des Notenbankwesens entstand, mit dem Nutzenzuwachs aus dem leichteren Umlauf der Noten und der grösseren Sicherheit und Verwendbarkeit der schweizerischen Währung gegen aussen saldieren. – Obwohl die gesetzgeberischen Fragen weitgehend eine Aufgabe der Fachleute (und damit meistens der Interessenten) gewesen sind, scheint von hier kein einheitlicher Einfluss ausgegangen zu sein, da die Interessenlage viel zu heterogen war. Vgl. für die Zeit vor 1881 Jöhr (1915, S. 134).

C, für die das Gegenteil gilt³. Der Entscheid jeder der beiden Kräfte ist von der Unsicherheit bestimmt, die über das Eintreffen der radikalen Reform β besteht⁴. Ein bestimmter Grad einer beliebig abzustufenden Reform verringert die Wahrscheinlichkeit, dass die radikale Reform eintritt, um Δ . Die Gruppen stehen also vor der Wahl zwischen $-a$ und (a, Δ) . Über Δ macht sich jede Gruppe eine subjektive Vorstellung. Es gibt nun einige Konservative, die (a, Δ) dem Status quo $-a$ vorziehen, weil in ihren Augen Δ so gross ist, dass die verhasste radikale Reform β in absehbarer Zukunft nicht zustande kommen wird. Andererseits wird es einige Fortschrittliche geben, die (a, Δ) dem an sich die radikale Reform β begünstigenden Status quo $-a$ vorziehen, weil sie glauben, dass Δ so klein ist, dass die geplante Reform die Aussichten der radikalen Reform nicht entscheidend beeinträchtigt. Es ist dabei möglich, dass ein Bereich für Δ existiert, der eine Mehrheit des Parlamentes – die laut Annahme sowohl aus Fortschrittlichen wie aus Konservativen bestehen muss – hinter der Reform a sammelt. Wer Reform wünscht – in unserem Beispiel vor allem die Exekutive und einzelne Aussenstehende –, muss a so gestalten, dass das damit verbundene Δ in diesen Bereich fällt. «Such an agreement may not express the feeling of the majority on alpha when alpha is pitted strictly on its merits against the status quo, but it may do so when the effect of the choice on the likelihood of an uncertain future event is taken into account» (Hirschman, 1963, S.240). Von den Verfeinerungen, die Hirschman in der Folge an seinem Modell anbringt, wollen wir hier absehen, um uns die empirische Darstellung zu vereinfachen.

Die Eidgenossenschaft erhielt die Kompetenz zur Gesetzgebung über Notenbanken anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874. Der betreffende Artikel 39 hat eine lange Vorgeschichte, in der praktisch alle Argumente der folgenden Jahre bereits vorkommen⁵. Erst in einem Paket von noch wichtigeren Reformen konnte er schliesslich die vorwiegend westschweizerische Opposition überwinden. Er schloss ein Banknotenmonopol des Bundes und den Zwangskurs der Noten ausdrücklich aus. Bereits 1875 schien die Zeit reif, diese Kompetenz in ein Banknotengesetz umzumünzen; es fiel jedoch 1876 in der Volksabstimmung durch. Der Laissez-faire-Zustand rief aber einen Versuch nach dem andern auf den Plan, den Bund zur Legislation zu veranlassen⁶. Das schliessliche Zustandekommen des Banknotengesetzes von 1881 versuchen wir mit dem Modell von Hirschman zu erklären.

³ Ihre Präferenzordnungen sind demnach: $P(\beta, a, -a)$; $C(-a, a, \beta)$.

⁴ Für Hirschman ist β gleichbedeutend mit Revolution (s. Hirschman, 1963, S.238).

⁵ Vgl. Jöhr (1915, S.129–138) und für die gesamte Entstehungszeit des ersten NBG Neidhart (1970, S.77–88).

⁶ Vgl. z. B. His (1938, S.707ff.), der neben verschiedenen Vorstössen im Parlament eine Petition des (radikalen) Schweizerischen Volksvereins (1879 abgelehnt) und die von Nationalrat Joos, einem Aussensteher, inspirierte Volksinitiative für das Bundesmonopol an der Banknotenausgabe erwähnt.

Als Status quo – α_1 haben wir den Zustand ohne Bundesgesetz, charakterisiert durch das erwähnte Konkordat von 21 (nicht allen) Emissionsbanken aus dem Jahre 1876. Die radikale Reform β_1 besteht in den Vorschlägen, eine zentrale Notenbank als Anstalt oder unter der Aufsicht des Bundes zu errichten⁷. Die Reform α_1 , die auf Grund der gegebenen Verfassungsgrundlage möglich ist, schliesst dieses Monopol aus und muss den Raum, den ihr BV 39 in der alten Form belässt, möglichst geschickt nützen, d. h. in den Erwartungen sowohl der Konservativen wie der Fortschrittlichen eine solche Verringerung Δ_1 der Wahrscheinlichkeit, dass β_1 eintrifft, bewirken, dass genügend Stimmen für die Annahme von α_1 zusammenkommen. Im schweizerischen System impliziert dies des weiteren, dass der Appell der Konservativen an die Stimmbürger (Referendum) vermieden wird.

Der bundesrätliche Vorschlag von 1880 findet nicht das Wohlwollen des Ständerates; er arbeitet einen eigenen aus, der über die Deckungsbestimmungen die Kantonalbanken einseitig bevorteilt. Die nationalrätliche Kommission schafft dann den Interessenausgleich⁸: «Er rettete den Diskontbanken das Leben durch den Vorschlag, sie die Sicherheit durch Verpfändung des Wechselportefeuilles leisten zu lassen; er brachte den Kantonalbanken die bequeme Lösung, ihre Deckung durch kantonale Gewährleistung für den Notenumlauf zu stellen; er ermöglichte allen andern Banken die Fortführung ihres Notengeschäftes durch Bestellung einer Sicherheit in Wertschriften.» Nationalrat Cramer-Frey, Sprecher des Handels- und Industrie-Vereins (HIV)⁹ und konsequenter Befürworter einer zentralen Notenbank auf privater Grundlage, bezeichnet denn auch als echter Fortschrittlicher in Hirschmans Sinn diesen Entwurf bzw. das daraus entstehende Bundesgesetz als «Abschlagszahlung»¹⁰. Dies ist Ausdruck für seine Einschätzung, dass das mit der Reform verbundene Δ_1 nicht gross genug sei, um β_1 zu

Diese, ein Volksbegehren auf Totalrevision (!) der Bundesverfassung mit dem einzigen Ziel der Revision von BV 39 (denn die Möglichkeit der Teilrevision der Bundesverfassung auf dem Wege des Volksbegehrens wurde erst 1891 eingeführt), wurde 1880 abgelehnt.

⁷ Diese Vorschläge gehen sehr weit zurück; die allerersten (von *Corvaja*, 1841, und *Berset*, 1846) sind «im Aktenstaub untergegangen» (*Jöhr*, 1915, S. 54f.; vgl. für das weitere S. 129ff.). Die Initianten einer derartigen Kompetenz, zum grossen Teil Fachleute aus dem privaten Bankwesen wie *Pictet* (1863) und *Burckhardt-Bischoff* (1865), daneben progressive Parlamentarier der politischen Linken wie die Nationalräte Joos und Curti, bildeten eine sehr heterogene Koalition, welche die «Real»-Politiker erst nach und nach von der Weitsicht ihrer Vorschläge überzeugen konnte. Ähnliche Verbindungen zwischen Fachleuten und wenigen aufgeschlossenen Politikern scheinen den meisten politischen Innovationen zugrunde zu liegen.

⁸ *Jöhr* (1915, S. 143).

⁹ Cramer-Frey brachte die entscheidende Meinungsänderung im HIV zugunsten des Bundesmonopols zustande. Zuvor hatte der HIV trotz der Intervention von *Burckhardt-Bischoff* den Vorschlag des Bundesrates von 1881 nicht einhellig unterstützt, weil die Delegierten die Wahrscheinlichkeit, dass das Bundesmonopol vermieden würde, als sehr gering ansahen. Vgl. dazu *Wehrli* (1970, S. 162f.).

¹⁰ *Jöhr* (1915, S. 151). *Jöhr* äussert als Historiker die Ansicht, dass es diesem Gesetz nicht gelungen sei, auch nur das Mindestmass an Kompetenzen, das BV 39 dem Bund übertragen hatte, auszuschöpfen (S. 138). Dies lässt sich durch das Modell von *Hirschman* sehr wohl erklären. Die Konservativen hatten bei der Beratung von BV 39 den Raum abgesteckt, in dem sie zu Konzessionen gewillt waren. α_1 kann

verhindern. Wie sich in der Folge zeigte, sollte er recht behalten; die Prognose der Konservativen in bezug auf Δ_1 wurde widerlegt, und zwar bereits 1891, mit der schliesslichen Übertragung des Banknotenmonopols auf den Bund durch Revision von BV 39. Damit war der Weg zur Gesetzgebung für eine zentrale Notenbank geöffnet.

Wir beobachten nun eine charakteristische Verschiebung des gesamten politischen Spektrums nach «links», mit einigen Modifikationen. Der Status quo, unser neues $-a_2$, ist das private Notenbankwesen unter dem Banknotengesetz von 1881. Als a_2 , bezeichnen wir die Gründung einer zentralen Notenbank, die der Aufsicht des Bundes untersteht, deren Kapital aber aus andern als eidgenössischen Quellen stammt. Dies lässt einen beträchtlichen Spielraum offen: die zu errichtende Notenbank bewegt sich in einem Kontinuum, das von der Aktienbank mit reinem Privatkapital über eine mehr oder weniger starke Beteiligung der Kantone und/oder des Bundes bis zur reinen Bundesbank (das von BV 39 zugelassene Extrem) reicht. Auch bei der Ausgestaltung der Bundesaufsicht sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Der Befürworter der Zentralbank kann daraus die politisch aussichtsreichste Lösung auswählen. β_2 wird nun die Radikallösung der reinen Bundesbank. Wer unter den Konservativen das Banknotenmonopol des Bundes abgelehnt hatte, stimmte jetzt wiederum gegen jede Vorlage, die es verwirklichte; unter diesen Vorlagen gab er jedoch der zentralen Notenbank auf privater Grundlage den Vorzug, damit das grössere Übel, die Bundesbank, dahinfalle. Die Konservativen haben also die Präferenzordnung $C(-a_2, a_2, \beta_2)$. Die Fortschrittlichen haben die umgekehrte Ordnung $P(\beta_2, a_2, -a_2)$. Der Bundesrat ist über der Frage gespalten; die Botschaft des Bundesrates von 1890 zur Einführung des Banknotenmonopols lässt die Frage a_2 oder β_2 offen. Mit der Ablösung der konservativen Bundesrates Hammer durch den fortschrittlichen Hauser¹¹ gibt die Regierung jedoch ihre Neutralität auf und legt einen Vorschlag auf Einführung

sich also nur in diesem Raum bewegen. Es ist nun unwahrscheinlich, dass α_1 gerade an der oberen Grenze dieses Raumes festgelegt wird; denn dies hätte eine derartige Verminderung der Wahrscheinlichkeit, dass es doch noch zur Errichtung einer zentralen Notenbank käme (unser Δ_1), zur Folge, dass die Fortschrittlichen ablehnen würden. Die Konservativen versuchen, die «kleine» Reform α_1 gerade so gross zu halten, dass die Fortschrittlichen den Gedanken an β_1 aufgeben (oder mindestens verschieben). Aus diesen beiden Haltungen wird kaum ein α_1 resultieren, das den Raum der Möglichkeiten ausfüllt.

¹¹ Es ist interessant zu sehen, wie wenig man damals aus den Meinungsverschiedenheiten im Bundesrat ein Hehl machte. Bundesrat Hauser (Sten. Bull. Ständerat 1891 S. 138–140) machte im Parlament genaue Angaben über den Meinungswandel, der durch den Rücktritt seines Vorgängers Hammer im Bundesrat bewirkt worden war. Hammer hatte selbst den Antrag auf Unterstützung des Bundesmonopols im Bundesrat gestellt und war damit durchgedrungen. Im Botschaftsentwurf hatte er dann für die private Bank optiert; dies war aber nicht nach dem Geschmack der Mehrheit, die offenbar die Vorlage nicht mit einem voreiligen Entscheid belasten wollte. Dieser Ansicht war auch Hauser, «weil ich eine Konnexität zwischen der Monopol- und der Bankfrage nicht [zu] erkennen vermag» (S. 140). Die beiden Bundesräte gehörten zwar derselben Fraktion an, doch gab es offenbar damals noch keine hochgespielte «Treue zum Kollegialentscheid».

einer Bundesbank vor^{12, 13}. Damit hatte sie jedoch den Bogen überspannt: die Vorlage fiel in der Volksabstimmung durch, obwohl sie das Parlament reibungslos passiert hatte. Der HIV unter Führung von Cramer-Frey hatte mit westschweizerischen Gruppen die *Bundesbank* bekämpft, während die Konservativen die *Zentralbank* als solche ablehnten. Für diesen Fall ist unser Modell nicht geeignet; denn β_2 ist ja der Extremvorschlag der radikalen Reform. Die Abstimmung zeigt jedenfalls, dass sich von den Fortschrittlichen eine starke Gruppe abgespalten hat, welche vorübergehend die Präferenzordnung $P'(\alpha_2, -\alpha_2, \beta_2)$ aufweist. Es ist zu erwarten, dass diese Gruppe in der Folge eine Reform α_2 vorschlägt, die ein so grosses Δ_2 impliziert, dass β_2 vermieden wird. Zusammen mit den Konservativen, die ebenfalls diese Überlegung teilen, werden sie α_2 durchsetzen. Darin zeigt sich eine konvergierende Bewegung weg von den Extremen C und P. Der HIV legt denn auch alsbald einen Entwurf zu einer zentralen Notenbank auf privater Grundlage vor, der auf die schliessliche Gestalt des NBG grossen Einfluss gehabt hat. Überspringen wir die Zwischenstufe einer gescheiterten bundesrätlichen Vorlage mit etwas stärkerer Betonung des privaten Charakters, die an der Sitzfrage scheitert, so kommen wir schliesslich zum Ende dieser langen Reihe von Kompromissen, und hier lässt sich nochmals das Modell von Hirschman anwenden¹⁴: Hatte sich nach 1881 die Prognose der Fortschrittlichen in bezug auf Δ_1 bewahrt, so behielten diesmal die Konservativen, zu denen eine starke fortschrittliche Gruppe gestossen war, recht: diese Vorlage von 1904 (mit ihrem Kompromiss in der Sitzfrage, den wir an anderer Stelle behandeln) verwirklichte eine Reform α_2 derart, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens von β_2 , der Staatsbank, sehr gering wurde. Ein Versuch der Sozialdemokratischen Partei, das Referendum gegen das Gesetz zu ergreifen, misslang, die SNB war endlich zustande gekommen.

Kompensationszahlungen und Reformen. Mit einem alternativen Modell wollen wir den Meinungsbildungsprozess bei den an einer Massnahme unmittelbar Interessierten beschreiben. Die Meinung M der gesamten Gruppe setzt sich zusammen aus der gewogenen Summe aller Einzelmeinungen M_i ; $M = \sum_i \alpha_i M_i$. Im

¹² Von den Hauptinteressenverbänden hatten sich in verschiedenen Gutachten der Bauernbund und der Grütliverein für die Staatsbank, der HIV und die privaten Notenbanken (sowie Nationalrat Prof. Carl Hilty) für die private Zentralbank ausgesprochen. Siehe auch die gedruckte Materialsammlung «Art. 39 der Bundesverfassung. Materialien zur Entscheidung der Frage Staatsbank oder Privatbank, zu Händen des Bundesrates unterbreitet vom eidgenössischen Finanzdepartement», o. O., o. J. (nach 1892). Der Grad der Öffentlichkeit dieser Entscheidungunterlagen ist bemerkenswert: Es gab damals das, was man heute wieder zu erreichen versucht: ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren.

¹³ «Nimmt man alles in allem, so darf ruhig gesagt werden, dass das Gesetz technisch ein vorzügliches war und in dieser Beziehung von den späteren Entwürfen und vom NBG nicht erreicht worden ist. Sein Fehler war, dass es sich ohne die geringste Nachgiebigkeit gegen die zahlreichen Freunde der Privatbank ganz ausschliesslich auf den Boden der Staatsbank stellte» (*Jöhr*, 1915, S. 258). Das objektiv beste Gesetz ist «politisch unmöglich». Dies klingt vertraut.

¹⁴ Für eine alternative, der hier vorgetragenen Erklärung nicht notwendigerweise widersprechende Erklärung siehe unten.

weiteren nehmen wir der Einfachheit halber an, dass $\alpha_i = 1$ für alle i ; dies ist in Wirklichkeit allerdings kaum der Fall, denn die Interessenten gebieten in ihrer Gruppe nicht alle über dasselbe Gewicht α_i , wie u.a. das Beispiel der SBV in den sechziger Jahren zeigt. Die Gruppe neigt zur Unterstützung der vorgeschlagenen Massnahme, ist indifferent zwischen Status quo und Neuerung, bzw. lehnt die Neuerung ab, wenn $M > 0$ bzw. $M = 0$ bzw. $M < 0$. Die Meinung des einzelnen Interessenten, M_i , hängt von wirtschaftlichen und von politischen Faktoren ab. Die wichtigsten wirtschaftlichen Einflüsse sind der Gewinn G_i , den er mit seiner bisherigen wirtschaftlichen Tätigkeit (in unserem Fall, der Notenemission) erarbeiten kann, und die Entschädigung E_i , die ihm vom Staat ausgerichtet wird. Wir sehen von Externalitäten der Massnahme zugunsten der Interessierten vorläufig ab. Der politische Faktor nimmt alle jene Einflüsse I_i auf, die verhindern, dass der i . Interessent eine Massnahme befürwortet, sobald E_i auch nur wenig grösser ist als G_i . Hier sind vor allem zu nennen die Anpassungskosten, die ihm aus der Einstellung auf ein neues Gewerbe erwachsen, und eine Entschädigung für die Aufgabe einer lange vertretenen politischen Position, die sich allenfalls in geringerer Glaubwürdigkeit seiner Aussagen in der Zukunft auswirken kann (vgl. Downs, 1957, S. 105, der hierfür den Ausdruck «responsibility» verwendet); wir halten diese Grössen für konstant. Dies ergibt

$$M_i = f(G_i, E_i, I_i); i = 1, 2, \dots, N$$

mit $\partial M_i / \partial G_i < 0 < \partial M_i / \partial E_i$, und $I_i = \text{konstant}$.

Für unsern Fall besteht zuerst Ablehnung, also ein negatives M . Im Laufe der Zeit (1891–1905) steigt die Entschädigung, die der Gesetzgeber den ausscheidenden Notenbanken ausrichtet; dies ist vor allem für die Kantonalbanken und damit für die Kantone von grosser Bedeutung. Auf der andern Seite fällt der Gewinn aus der Banknotenausgabe¹⁵; dieser günstige Umstand hatte vor 1890 nicht bestanden, ganz im Gegenteil. Die Bewegungen tragen beide dazu bei, dass die Hauptinteressenten ihre Opposition aufgeben; M wird positiv.

In unserem Zusammenhang ist vor allem die Bestimmung der Entschädigungen E_i von Belang. Es handelt sich dabei um eigentliche Kompensationszahlungen, wie sie in der Wohlfahrtstheorie definiert worden sind. Das bekannte sog. Kaldor-Hicks-Kriterium anerkennt die Folgen einer Veränderung der Produktionsstruktur (oder, allgemeiner, einer wirtschaftspolitischen Massnahme) dann als für die Gesellschaft wohlfahrtsfördernd, wenn die von der Massnahme Begünstigten die dadurch Geschädigten für ihren Verlust voll entschädigen können und ihnen darüber hinaus noch etwas übrigbleibt. Dann ist die Massnahme als ein «unequi-

¹⁵ Vgl. Ritzmann (1973) zum Problem der Silberdrainage, das unter dem Vielbankensystem unlösbar war.

vocal improvement» anzusehen¹⁶. Dieses einem normativen Zweig der Wirtschaftstheorie angehörige Kriterium glauben wir nun in eine Voraussage über das Zustandekommen von Reformen umformen zu können. Sie lautet: Wenn die von einer vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Massnahme Begünstigten ihren allfälligen Gewinn zum Teil darauf verwenden, die dadurch Benachteiligten für ihren Nutzenentgang zu entschädigen, sind die Chancen für eine Annahme des Vorschlags in der abstimmenden Körperschaft (Legislative, «Volk und Stände») grösser. Schärfer gefasst: Ein solcher Vorschlag wird nur dann angenommen, wenn die Begünstigten die Benachteiligten entschädigen. Die Gründungsgeschichte der SNB liefert für diesen Satz und seine Umkehrung «Ohne Entschädigung keine Reform» einige Evidenz.

Bereits bei der Schaffung des Banknotengesetzes von 1881 hatte das fiskalische Interesse der Kantone eine Hauptrolle gespielt¹⁷. Der eigentliche Kampf entbrannte jedoch erst, nachdem der Bund 1891 die Kompetenz, eine zentrale Notenbank zu gründen, erhalten hatte. Die bestehenden privaten und kantonalen Notenbanken mussten in irgendeiner Weise entschädigt werden. Die auf privatwirtschaftlicher Grundlage mit privatem Kapital arbeitenden Notenbanken sahen mit dem Aufkommen der sogenannten Silberdrainage ihre Gewinne schwinden; die hinter ihnen stehenden Kreise versprachen sich darüber hinaus einen Nutzen von der bevorstehenden Neuordnung des Emissionswesens in der Form eines leichteren Zahlungsverkehrs und grösserer Sicherheit des Banknotengeldes. Ihre Entschädigungsforderungen waren demnach leichter zu erfüllen als jene der Kantone. Diese betrachteten die Gewinne aus der Notenausgabe ihrer Kantonalbanken und die Steuern, die sie von privaten Notenbanken auf ihrem Gebiet bezogen, ausschliesslich als Einnahmequelle und waren an deren weiteren Bedeutung desinteressiert. Ihre Stellungnahme bzw. die ihrer Vertreter in den Räten, vor allem im Ständerat, hing also fast ausschliesslich von der Entschädigung ab, die ihnen in einer oder der andern Form (Gewinnbeteiligung, Kapitalbeteiligung, direkte Bundesleistungen) zufließen würde. Der Ständerat wollte bereits in den revidierten Artikel 39 der Bundesverfassung eine Bestimmung aufnehmen, die den allfälligen Reingewinn der Zentralbank über eine Dividende hinaus den Kantonen zufließen liesse¹⁸. In der endgültigen Fassung von BV 39 wurden ihnen mindestens $\frac{2}{3}$ des Reingewinns zugesichert. Die Vorlage für eine reine Staatsbank (1896, vom Volk 1897 verworfen) wollte nach Äufnung der Reserve mit 25% des

¹⁶ Darstellung hier und im folgenden nach *Little* (1957, S. 88 ff.). Die zitierte Formulierung stammt von *Hicks* (s. *Little*, 1957, S. 92). Vgl. ferner *Mishan* (1960/1969, S. 38 ff.). Weder wird mit der Verwendung des Begriffes der Kompensationszahlungen ein Bekenntnis zu dieser (oder irgendeiner) Spielart der Wohlfahrtstheorie abgegeben, noch wird der im weiteren geschilderte Ablauf der Entwicklung als Evidenz dafür angesehen, dass die Schweiz nach Gründung der SNB 1907 «auf einer höheren Indifferenzkurve» war als zuvor. Eine solche Interpretation scheint uns nicht sinnvoll.

¹⁷ *Jöhr* (1915, S. 143).

¹⁸ Vgl. *Jöhr* (1915, S. 251).

Reingewinns und nach Auszahlung einer Dividende von $3\frac{1}{2}\%$ an das zu $\frac{2}{5}$ von den Kantonen und zu $\frac{3}{5}$ vom Bund gestellte Kapital den Rest an die Kantone gehen lassen. Dies schloss jede Entschädigung an die privaten Notenbanken aus. Der Entwurf des HIV von 1897 versuchte einen Mittelweg zu gehen: Das Kapital war zu $\frac{2}{5}$ durch die Kantone, zu $\frac{1}{5}$ durch die früheren Emissionsbanken und zu $\frac{2}{5}$ durch Private aufzubringen. Es sollte, nach Überweisung von 15% des Reingewinns an die Reserve, mit 4% Dividende bedacht werden. Der Rest sollte den Kantonen zufließen. Die Vorlage des Bundesrates, die dann wegen der Sitzfrage steckenblieb, übernahm diese Vorschläge. Der schliesslich erfolgreiche Entwurf von 1904 war im Ideologischen wie im Finanziellen ein geschickter Balanceakt; die Entschädigungsfrage wurde in einem komplizierten System gemäss einem Vorschlag der kantonalen Finanzdirektoren geregelt¹⁹.

Die privaten Notenbanken bzw. ihre Eigentümer wurden in der Weise am Gewinn beteiligt, dass sie Aktien zeichnen konnten; der Bund besass keine Aktien, konnte aber theoretisch in sehr guten Jahren einen kleinen Teil des Gewinns beziehen²⁰. Von dieser Teilregel²¹ ist neben einer Dividende von heute 6% und einer andern Reservespeisung die Bevölkerungsquote von 80 Rp. bis heute geblieben, ein oft zitiertes, wenn auch unbedeutendes Element des horizontalen Finanzausgleichs. Mit ihr ist der Übergang zu einem zentralen Notenbankwesen erkaufte worden.

Ein klassischer Kompromiss. Die Geschichte der Nationalbankgesetzgebung beschert uns ein Beispiel für den Fall, wo alle strittigen Punkte bis auf einen geregelt sind, die Uneinigkeit in diesem einen Punkt jedoch die Vorlage im

¹⁹ Jöhr (1915, S. 263): «... von Jahr zu Jahr war ... das Interesse der Kantone am Bestehen des alten Zustandes gewachsen oder, anders gewendet, hatte sich die ihnen zu bietende Abfindungssumme erhöht.» Man rechnete etwa mit einer Summe von 1,75 Millionen Franken.

²⁰ 10% des Reingewinns, aber höchstens 500 000 Fr., sollten in die Reserve gelegt werden, bis diese 30% des Grundkapitals erreicht hatte. Danach sollte eine Dividende von 4% ausgeschüttet werden; der Rest sollte an die Eidgenössische Staatskasse gehen, welche die Entschädigungen an die Kantone verteilte. Diese setzten sich zusammen aus einem Anteil, der nach der Notenausgabe am 31. 12. 1904 berechnet wurde (50 Rp./100 Fr. Emission), und einem Betrag von 30 Rp. je Kopf der Bevölkerung. «Mit dem 6. Geschäftsjahr wird die auf der Emission berechnete Quote jährlich um 5 Cts. vermindert, die nach der Bevölkerung um 5 Cts. erhöht, so dass mit dem 15. Geschäftsjahr die Entschädigung für die Emission völlig wegfällt und an alle Kantone einheitlich 80 Cts. pro Kopf der Bevölkerung nach der letzten Volkszählung zu entrichten sind» (Jöhr, 1910). Der Bund garantierte diese Entschädigungen an die Kantone für den Fall, dass die SNB keinen Reingewinn ausschütten konnte. Ein allfälliger Rest würde zu $\frac{2}{3}$ an die Kantone gemäss ihrer Wohnbevölkerung und zu $\frac{1}{3}$ an den Bund verteilt.

²¹ Wir beobachten die folgende Einkommensumverteilung: Macht die Bank einen Gewinn, der mindestens die Abfindungssumme deckt, so werden die (Zahler von indirekten Steuern der) Kantone auf Kosten der Aktionäre der Bank begünstigt. Wir nehmen dabei an, dass die direkten Steuern die Haupteinnahmequelle der Kantone sind. Kann die Bank nicht selbst für die Abfindungssumme aufkommen, so verschiebt sich vorläufig Einkommen vom Bund (bzw. von den Zahlern der Zölle und anderer Bundeseinnahmen bzw. von Begünstigten der Bundesausgaben) zu den Kantonen, bis der Bund sich an höheren Reingewinnen späterer Jahre schadlos halten kann. Die Wirkungen dieser Teilregel sind also sehr unübersichtlich, aber auch belanglos. Das finanzielle Ergebnis steht in einem schlechten Verhältnis zum Aufwand der vorangegangenen Kämpfe.

ersten Anlauf scheitern lässt. Wir meinen die jahrelangen Auseinandersetzungen (1899–1905) um die Frage, wo die zukünftige zentrale Notenbank der Schweiz ihren Sitz haben sollte, im politischen oder im wirtschaftlichen Schwerpunkt, in Bern oder in Zürich. Beide Lager konnten objektive Gründe für ihre bevorzugte Lösung ins Feld führen; der Entscheid gehörte zu denen, die sich durch kein wissenschaftliches Gutachten fällen lassen, sondern in eine Machtfrage münden. Wir möchten die Ausgangslage modellartig und ohne Anspruch auf historische Exaktheit darstellen, um die hier wichtigen Vorgänge hervorzuheben.

In den entscheidenden Gremien – den eidgenössischen Räten – bestehen grob gesprochen vier Gruppen, «Aufgeklärte», Berner und Zürcher Regionalpolitiker und Gegner jeder Vorlage. Die «Aufgeklärten» wünschen eine zentrale Notenbank in der vorgeschlagenen Form (die ihrerseits bereits wieder einen Kompromiss zwischen Befürwortern einer Staatsbank und Anhängern einer in Privatbesitz stehenden, aber vom Staate überwachten Emissionsbank darstellt); in bezug auf ihre Präferenz scheiden sie sich zu gleichen Teilen in Anhänger Berns (B) und Zürichs (Z), ziehen aber in jedem Falle eine Notenbank in Bern oder Zürich der Null-Lösung (0) vor. Die Berner bzw. Zürcher Regionalpolitiker sind lediglich am Nutzenzuwachs interessiert, den die Errichtung einer Notenbank in ihrer Stadt für diese zur Folge hat. Würde sie in der rivalisierenden Stadt errichtet, so erlitt die eigene Stadt einen erheblichen Nutzenentgang wegen des entstehenden Prestigeverlustes; deshalb ziehen diese beiden Gruppen die Null-Lösung den Lösungen Z bzw. B. vor; an der zentralen Notenbank per se sind sie nicht interessiert. Die Gegner widersetzen sich dem vorliegenden Vorschlag. Sie zerfallen in zwei gleich starke Gruppen, welche in der sekundären Frage «B oder Z» entgegengesetzte Standpunkte einnehmen. Die Gegner als Gesamtblock sind doppelt so stark wie jene der andern Gruppe einzeln ²². Dies ergibt:

²² Diese starke Gegnerschaft lässt sich damit begründen, dass hier die Anhänger der extremen Lösungen (Staatsbank bzw. private Aktienbank), die sich mit dem vorangegangenen Kompromiss nicht befreunden konnten, mit den Gegnern einer zentralen Notenbank in jeder Form eine Koalition bilden. «Man hat aus den Abstimmungszahlen der Bundesversammlung (1899) herausgerechnet, dass die Sitzfrage nur der Vorwand gewesen ist, unter welchem die Vertreter der Kantonsfinanzen sich die unbequeme Konkurrenz für ihre Kantonalbanken vom Halse schaffen wollten» (*Jöhr* 1915, S. 262).

Tabelle 1
Präferenzverteilung vor dem Kompromiss in der Sitzfrage

	Berner	«Aufgeklärte»		Zürcher	Gegner	
		für Bern	für Zürich		mehr gegen Bern	mehr gegen Zürich
	B	b	z	Z	0	0
	0	z	b	0	Z	B
	Z	0	0	B	B	Z
Gewicht	1	½	½	1	1	1

Vorentscheid: B:Z = 2 ½:2 ½.

Die Vorfrage wird deshalb mittels eines anderen Verfahrens entschieden: Stichentscheid des Präsidenten, Losentscheid; wenn wir dem Zufall einen Platz einräumen, so entscheidet allenfalls ein bei der Abstimmung zufällig abwesender Abgeordneter diese Vorfrage. Dies alles ist für das Folgende ohne Bedeutung.

1. Fall: Vorentscheid für B

Hauptentscheid: B:0 = 2:3, Vorlage abgelehnt.

2. Fall: Vorentscheid für Z

Hauptentscheid: Z:0 = 2:3, Vorlage abgelehnt.

Die beiden Fälle sind, entsprechend den Ausgangsbedingungen, genau symmetrisch. Dieses Patt war 1901 in der Bundesversammlung gegeben.

Damit die «Aufgeklärten» die Vorlage trotzdem durchbringen können, müssen sie entweder den Entscheid, ob B oder Z, einer andern Instanz vorbehalten (z. B. dem Bundesrat); dieser Weg scheint nicht gangbar²³. Oder sie müssen versuchen, die Regionalpolitiker davon zu überzeugen, dass ein Stück Nationalbank besser wäre als gar nichts, selbst mit der unangenehmen Begleiterscheinung, dass die Rivalin auch ein Stück bekäme. Man versucht also, aus der Sackgasse «B oder Z» herauszukommen, indem man einen Kompromiss K konstruiert²⁴, der beiden Gruppen von Regionalpolitikern gegenüber der Null-Lösung als Nutzenzuwachs erscheint. K muss ausserdem so beschaffen sein, dass die «Aufgeklärten» ihn der Null-Lösung ebenfalls vorziehen können. Dies führt zu:

²³ Auch der Versuch, den Entscheid in einem Bundesbeschluss, losgelöst vom Gesetz, zu fällen, misslang; vgl. dazu *Neidhart* (1970, S. 87).

²⁴ Es sei an den ehrwürdigen «Kompromiss mittels Teilung» erinnert, den Friedrich Schiller in der Rütli-Szene des «Wilhelm Tell» darstellt: die Frage «Es sind der Völker dreie. Welchem nun Gebührt's, das Haupt zu geben der Gemeinde?» wird dort nach dem Verzicht Unterwaldens so entschieden: «Schwyz soll im Rat, Uri im Felde führen.» Die Ausgangslage ist allerdings gerade umgekehrt, da die Vertreter von Uri und Schwyz «des Schwertes Ehre», d. h. den Vorsitz, jeweils dem andern Stand überlassen möchten – mindestens bei Schiller.

Tabelle 2
Präferenzverteilung beim Kompromiss in der Sitzfrage

	Berner	«Aufgeklärte»	Zürcher	Gegner
	K 0	K 0	K 0	0 K
Gewicht	1	1	1	2

Hauptentscheid: $K:0 = 3:2$.

Die «Aufgeklärten» haben also ihr Ziel erreicht. Der Vorentscheid fällt beim Aushandeln der Gesetzesvorlage K, wo man unter Vermittlung der «Aufgeklärten» als Makler (mit Selbstinteresse) so lange market, bis eine «Gleichgewichtslösung» erreicht ist. Obwohl dieser Vorentscheid von überragender Wichtigkeit ist – bei der gegebenen Konstellation ist der Hauptentscheid nur noch Formsache –, erfährt die Öffentlichkeit in der Regel nur das Ergebnis; möglicherweise ist die *Geheimverhandlung* sogar notwendige Bedingung für sein Zustandekommen; denn die fanatische Anhängerschaft der Regionalpolitiker würde möglicherweise der Konversion von (B, 0, Z) bzw. in (K, 0) opponieren und damit das Einlenken ihrer Repräsentanten verunmöglichen.

Der hier beschriebene Vermittlungsversuch der «Aufgeklärten» hatte Erfolg: 1905 wurde das Nationalbankgesetz von den Räten angenommen, 1907 konnte die Nationalbank ihre Tätigkeit aufnehmen. Bern hatte das II. Departement, Zürich das I. und das III. zugewiesen erhalten. Der getroffene Kompromiss schuf eine Organisation der Zentralbank, zu der nirgends ein Vorbild oder ein späteres Gegenstück besteht²⁵. Er war nur dank der geringen räumlichen Distanz der beiden Städte möglich. Hätte das Fehlen dieses günstigen Umstandes einen solchen Ausweg verunmöglicht, so hätte die unterliegende Stadt in einer andern Weise «entschädigt» werden müssen²⁶; ein Junktim mit einer andern Vorlage wäre denkbar gewesen.

Das Eigeninteresse der Nationalbank bei der Gesetzgebung. Mit dem Anwachsen des bürokratischen Apparates der Exekutive ist deutlich geworden, dass dieser Apparat ein Eigengewicht beim Entscheid über Gesetzgebung und Verwaltung

²⁵ Die zweistufigen Zentralbanksysteme der Vereinigten Staaten und der Bank deutscher Länder haben zwar eine teilweise und zeitweilige Dezentralisierung der Macht des Emissionsinstitutes bewirkt, lassen sich aber im übrigen mit der schweizerischen Lösung in dieser Hinsicht nicht vergleichen. Der Vorschlag, den Sitz der SNB zu teilen, soll zum erstenmal von C. F. W. Burckhardt im Jahre 1899 vorgebracht worden sein (Burckhardt, 1912, S. 310 f.).

²⁶ Vgl. für die Bedeutung, welche die Wahl von Luzern zum Sitz der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt für den Ausgang der Abstimmung vom 4. 2. 1912 über das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz gehabt hat, Neidhart (1970, S. 170).

geltend zu machen bestrebt ist. Die ökonomische Theorie der Bürokratie hat diesem Umstand ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Tullock, 1965; Niskanen, 1968, 1971). Geht man von der Prämisse aus, dass jeder Beamte in seinem Handeln vorwiegend auf die Maximierung des ihm zufließenden Nutzenstroms (d. h. seines Einkommens, seines Prestiges, seiner hierarchischen Stellung) abzielt und dabei die Ressourcen, die seiner Amtsstelle zur Verfügung stehen, in diesem Sinne zu verwenden sucht, so erhält man als Verhaltenshypothese für ein «Büro» (ein Departement, eine Abteilung, eine Sektion, eine selbständige staatliche Anstalt usw.) die folgende: Das «Büro» strebt nach Maximierung seines Prestiges, seines Einflusses und damit der Zahl seiner Mitarbeiter. In der Regel folgt daraus das Streben nach Maximierung der Budgetsumme, die dem «Büro» zugeteilt wird (z. B. strebt das Kriegsministerium ein möglichst grosses Militärbudget an). Nun gehört die Notenbank nicht in die Klasse der Geld verteilenden Ämter, und die von ihr direkt beanspruchten Ressourcen sind gegenüber der Wichtigkeit der von ihr ausgehenden Entscheide von untergeordneter Bedeutung. Die Ziele der Notenbank selber (d. h. ihrer Beamten) sind aber grundsätzlich die gleichen wie die jedes anderen «Büros»: Prestige und Selbsterhaltung. Folgen wir Chant und Acheson (1972, S. 14) in ihrer Umschreibung, so handelt es sich beim Prestige u. a. um das Interesse der Öffentlichkeit für die Ziele, die die Notenbank verfolgen soll, und um das Ansehen, das sie in der Öffentlichkeit und bei Interessengruppen genießt, gemessen am Verhältnis von tatsächlichem und erwartetem Verhalten der Notenbank. Selbsterhaltung erfordert, dass die Notenbank Konflikte mit einflussreichen Gruppen, die ihre Existenz oder ihren Status gefährden könnten, vermeidet oder sich durch geeignete Massnahmen zur Wehr setzt^{27, 28}. Es gilt nun zu überprüfen, inwiefern die durch das zitierte Modell vorhergesagten Hypothesen für das Verhalten der SNB bei der Vorbereitung der Gesetzgebung sich bestätigen. Dabei beschränken wir uns auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Das Eigeninteresse der SNB wird sich bei den beiden Elementen der Wirtschaftspolitik geltend machen, die durch einen (mehr oder weniger beschränkten) politischen Entscheid festgelegt werden: bei der Formulierung der Ziele und der

²⁷ Vgl. für das 19. Jh. die Ausführungen bei *Sayers* (1957, S. 11f.) über die Abhängigkeit der Entscheide der Bank von England von deren Einfluss auf die Dividende, welche ihre Aktionäre erwarteten. Sie bildeten offenbar die wichtigste einflussnehmende Gruppe und wurden erst gegen Ende des letzten Jahrhunderts von den Politikern und der City abgelöst.

²⁸ Vgl. zum verwandten Problem der Verschleierung von Massnahmen als Mittel der Selbsterhaltung neuerdings *Maisel* (1973). Dieses Buch, der Rechenschaftsbericht eines ehemaligen Gouverneurs des Federal Reserve System, ist uns nur in der Besprechung durch *A. J. Meigs* (in «Business Week», 10. 11. 1973, S. 22 und 27) zugänglich gewesen. Nach Zitaten in dieser Besprechung zu schliessen teilt *Maisel* als Eingeweihter die Thesen von *Chant* und *Acheson* vollauf: «The Fed has always resisted being too specific about its methods and its goals, clothing its operations in a kind of mystique that left it more freedom for maneuver.» «In any discussion of improving quantification and making operations more open, someone will always ask why the enemies of the System should be given more information – that is to say, more weapons – to attack it.»

Wahl der Mittel. Unsere Beobachtungsperiode bietet Beispiele für beides. Betrachten wir vorerst den Einfluss der Zielformulierungen. 1949 war zufolge einer unglücklichen Koppelung mit einer umstrittenen Vorlage die vorgeschlagene Revision des Nationalbankartikels der Bundesverfassung (BV 39) abgelehnt worden. Der Bundesrat wurde durch die sogenannte Freigeldinitiative herausgefordert, sogleich eine neue Vorlage auszuarbeiten²⁹. In seiner Botschaft (BBl 1950 I 893 ff.) stellte er das Zusammentreffen der beiden Vorlagen in der gleichen Abstimmung als blossen Zufall hin (S. 908). Die Nationalbank hatte allerdings vorgeschlagen³⁰, die Abstimmung als Test für die Frage zu verwenden, ob der Kaufkraft- oder der Wechselkursstabilität vom Volk der Vorzug gegeben würde. In unserem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass von der SNB eine Zielformulierung vorgeschlagen wurde, die praktisch einer Leerformel gleichkam, während die Initiative einen (vielleicht untauglichen) Versuch machte, der Geldpolitik klare Ziele zu setzen³¹. Der SNB kam es darauf an, eine «Rechtsbasis» zu erhalten, «auf die sich die Nationalbank berufen kann, wenn es gilt, Begehren zu begegnen, die ihr im Widerspruch mit einer im Landesinteresse liegenden Kredit- und Währungspolitik zu stehen scheinen» (S. 25 ihres Berichtes). Sie unterliess es anzugeben, wer das Landesinteresse zu definieren habe³². Indem es ihr gelang, damals und später jede sinnvolle Zielformulierung von Verfassung und Gesetz fernzuhalten, blieb ihr die Kompetenz übertragen, ihre Ziele selber zu bestimmen³³. Dass

²⁹ Die Freigeldinitiative schlug vor, die Absätze 3 und 6 von BV 39 durch folgende Texte zu ersetzen: Abs. 3: «Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zum Zwecke der Vollbeschäftigung so zu regeln, dass die Kaufkraft des Schweizerfrankens beziehungsweise der Lebenskostenindex fest bleibt.» Abs. 6: «Der Bund erklärt die Banknoten und andere gleichartige Geldzeichen als gesetzliche Zahlungsmittel.»

³⁰ Bericht des Direktoriums der SNB an das EFZD betr. Revision von Art. 39 BV (vom 1.2.1950, S. 26): «Die Streitfrage, stabiler Wechselkurs oder stabile Kaufkraft, käme somit, wenn die Bundesbehörden dem Antrag der Bankbehörden [auf Aufnahme der Bestimmung in BV 39, die SNB habe ‚eine im Gesamtinteresse des Landes liegende Währungspolitik zu führen‘] folgen, schon in der Abstimmung über den Verfassungsartikel zum Austrag.» Dieser Antrag war mit 23:10 Stimmen im Bankrat der SNB gutgeheissen worden. Der Bundesrat teilte die Gewissheit der SNB, der Souverän werde sich für den festen Wechselkurs entscheiden, nicht im gleichen Masse.

³¹ Dass Kaufkraftstabilität und Vollbeschäftigung nicht in jedem Falle vereinbar sind, hob die SNB im zitierten Bericht gebührend hervor; ein Zielkonflikt wäre also nicht für immer vermieden worden, wohl aber hätte die Wechselkursstabilität ihren Rang als oberstes Ziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik eingebüsst. Die SNB erkannte klar, dass der Wechselkurs allenfalls hätte freigegeben werden müssen; «der Schweizerfranken [würde] zum eigentlichen Spielball der Spekulation» (S. 13), wie sie meinte. Schliesslich ist der Lebenskostenindex wegen seiner langsamen Reaktion auf Geldmengenveränderungen als Zielgrösse der Wirtschaftspolitik wenig geeignet.

³² Auf die Frage eines Mitgliedes der nationalrätlichen Kommission zur Vorberatung des NBG (Gitermann), was das Landesinteresse sei, gab niemand eine Antwort. Anträge Bösch und Gitermann, in Art. 2 Abs. 1 die Erhaltung der Kaufkraft des Frankens als Ziel der Politik der SNB aufzunehmen, wurden von Bundesrat Weber und Bankpräsident Keller bekämpft und darauf zurückgezogen bzw. mit 13:3 Stimmen abgelehnt. S. Protokoll dieser Kommission, S. 17, 21, 22. Im Plenum des Nationalrates unterlag der Antrag Gitermann mit 79:24 Stimmen. (Sten. Bull. Nationalrat 1953, S. 706–709).

³³ Dies fand ausdrücklich die Billigung des Bundesrates: «Die Leitung der Notenbank muss auch ohne das wissen, [ohne eine explizite Zielbestimmung im Gesetz] was sie zu tun hat» (Bundesrat Weber, Sten. Bull. Nationalrat 1953, S. 704).

dies praktisch im Einverständnis mit dem Bundesrat zu geschehen habe, schien allen Beteiligten selbstverständlich. Dass man sich jedoch mit dieser Haltung in Widerspruch mit dem allgemein immer wieder beteuerten Prinzip setzte, die SNB dürfe nicht dem Einfluss «politischer» (pejorativ für die Vertretung von Sonderinteressen) Kräfte unterliegen, kann nur mit der oben angeführten Hypothese, die ein Eigeninteresse der SNB annimmt, erklärt werden. Dieses schien mit den Interessen der Exekutive – und offenbar auch mit den in den Räten vertretenen Meinungen – übereinzustimmen und wurde von National- und Ständerat sowie Volk und Ständen ausdrücklich bzw. stillschweigend sanktioniert³⁴.

Chant und Acheson weisen in ihrem Artikel nach, dass die Bank von Kanada in bezug auf die Wahl ihrer *Mittel* sich mindestens ebenso sehr von ihrem Eigeninteresse als von deren Zielkonformität hat leiten lassen. Der Nachweis kann ebenfalls für die Schweiz geleistet werden, nämlich anhand der Diskussion über die Einführung von Mindestreserven anlässlich der Revision des NBG in den frühen fünfziger Jahren und bei der Wahl zwischen der «kooperativen» und der gesetzlich bevollmächtigten Geldpolitik in den sechziger Jahren. Die skizzierte Theorie der Bürokratie sagt voraus, dass die Notenbank, um einem allzu rigorosen Skrutinium ihrer Handlungen durch Öffentlichkeit und Wissenschaft zu entgehen, verdeckte Massnahmen den geoffenbarten vorzieht, verwickelte Instrumente den einfachen, Verhandlungen mit einem kleinen Kreis von grundsätzlich wohlwollenden, weil selber daran interessierten Adressaten der klar definierten einseitigen, gut sichtbaren Aktion in der Öffentlichkeit. Der Grundsatz der rationalen Politik kann also vom Standpunkt der Notenbank aus eine völlig andere Mittelpräferenz nahelegen als vom Standpunkt der Öffentlichkeit³⁵.

Nachdem die SNB in ihrer Stellungnahme zur Revision des NBG das Instrument der Mindestreserven in einem kurzen Satz als zuwenig abgeklärt abgetan

³⁴ Wir können für die Schweiz und die Zeit um 1950 also nicht das Auseinanderklaffen der Präferenzen von Notenbank und Gesellschaft feststellen, wie es Chant und Acheson (1972, S. 30) für Kanada und die Jahre 1946–1969 getan haben. Der Entscheid für die Regierungsvorlage und gegen die Freigeldinitiative darf allerdings nicht unbesehen als ein Votum zugunsten des stabilen äusseren Geldwertes und zuungunsten der stabilen Kaufkraft aufgefasst werden; dies wäre er nur unter den Bedingungen der Gewissheit und der vollständigen Information. Gerade bei relativ technischen Vorlagen reicht die Information des durchschnittlichen Stimmbürgers jedoch nicht aus, um die Wirkungen voll abzuschätzen, wie es Downs (1957, Kap. 3) und Bernholz (1966, S. 50, Annahme 9a) annehmen. Wahrscheinlich war nicht einmal der Unterschied zwischen Wechselkurs- und Kaufkraftstabilität jedermann klar. Es ist deshalb für die Regierung rational, die gegnerische Vorlage vorwiegend mit emotionalen und ideologischen Angriffen zu verketzern, wie es die bundesrätliche Botschaft denn auch getan hat (vgl. BBl 1950 I 893 ff.), und dem nicht intensiv engagierten Mitglied der Räte (und, a fortiori, dem Stimmbürger) damit Informationskosten zu sparen.

³⁵ Timberlake (1969) weist darauf hin, dass die Vorliebe der Notenbanken für feste Wechselkurse und ihre Konsequenzen nicht in erster Linie ökonomisch-sachlich begründet sei; «another possibility is that the authorities have a taste for this kind of system because of their own 'essential' roles in it» (Timberlake, 1969, S. 139).

hatte³⁶, drängte das EFZD trotzdem auf eine nähere Untersuchung dieses Problems; denn es war der Ansicht³⁷, dass unter den heutigen Verhältnissen «das System der Pflichtreserven das einzige wirklich wirksame Instrument der Währungspolitik» sei. Ernst Weber, der ehemalige Präsident der Nationalbank, lehnte eine Expertise ab; so erhielt die SNB den Auftrag, «die Frage der Einführung von Pflichtreserven der Banken in der Schweiz»³⁸ zu überprüfen. Verschiedene Überlegungen rechtlicher und praktischer, jedoch kaum wirtschaftswissenschaftlicher Art und Informationen über ausländische Beispiele liessen die SNB zum Schluss kommen, den Verzicht auf eine Mindestreservenpolitik vorzuschlagen: «Das Direktorium möchte die bisher befolgte Linie seiner Politik nicht ohne Not verlassen» (S. 35). Die bundesrätliche Gesetzesvorlage enthielt deshalb den in der Folge oft zitierten lakonischen Satz: «Da die Frage der Einführung von Pflichtreserven in der Schweiz in materieller wie auch in gesetzgeberischer Beziehung noch gründlicher Abklärung bedarf, hat der Bundesrat davon abgesehen, sie in das vorliegende Revisionswerk einzubeziehen³⁹.» Die Exekutive entzog sich somit dem Zwang, für eine der von ihren beiden Ratgebern vertretenen Ansichten (Mindestreserven sind zielkonform / Mindestreserven sind nicht zielkonform) zu entscheiden; praktisch setzte sich jedoch der Standpunkt der SNB durch. Dagegen sollten neu Offenmarktoperationen als Instrument eingeführt werden, wobei man sich der schwachen Wirkung dieses Mittels bewusst war⁴⁰. In dieser Fassung passierte die Gesetzesvorlage die Räte und trat in Kraft.

Damit hatte die SNB folgendes erreicht: das unbeliebte Mittel der Pflichtreserven hatte sie zu vermeiden vermocht, sich gleichzeitig durch diesen Verzicht das Wohlwollen der Banken gesichert, die in der Folge verschiedene «freiwillige» Abkommen mit der Notenbank schlossen. Diese waren niemals in dem Grade öffentlich sichtbar, wie es eine Mindestreservenpolitik gewesen wäre. Eine Mitwir-

³⁶ Bericht des Direktoriums der SNB an das EFZD betr. Revision des NBG (vom 19. 12. 1951), S. 27.

³⁷ Notiz des Direktors der Eidg. Finanzverwaltung, Iklé, an Bundesrat Weber, 10. 1. 1952.

³⁸ Titel des Berichtes der SNB an das EFZD vom 15. 12. 1952.

³⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des NBG (vom 21. 4. 1953), BBl 1953 I 901 ff., Zitat S. 906.

⁴⁰ Bundesrat Weber hob diese Eigenschaft als positiven Zug der Vorlage hervor; vgl. Sten. Bull. Nationalrat 1953, S. 705. In der vorberatenden Kommission des Nationalrates führte er aus: «Irgend eine Konkurrenzierung der Banken ist ausgeschlossen, da die Nationalbank Titel dann kauft, wenn die Banken diese aus Liquiditätsgründen abstossen wollen und sie verkauft, wenn die Banken Anlagen suchen. *Die Notenbank wird mit der Offenmarktpolitik den Banken nur einen Dienst erweisen.*» Protokoll der nationalrätlichen Kommission zur Vorberatung des NBG, S. 17; Hervorhebung vom Verf. In der ständerätlichen Kommission meinte er: «Freiwillige Vereinbarungen (über Mindestreserven) können wirksamer sein als Vorschriften; diese könnten unter Umständen die gegenteilige Wirkung auslösen.» Protokoll der Ständerätlichen Kommission zur Vorberatung der Revision des NBG, S. 5. Ebenso in der nationalrätlichen Kommission, a.a.O., S. 5. Der Vertreter der Bankeninteressen hatte somit allen Grund zur Zufriedenheit: «Bewusst hat man darauf verzichtet, das private Bankwesen in die Fesseln des Pflichtreservesystems zu schlagen. Für diese faire Rücksichtnahme möchte auch der Kantonalbankenverband besonders danken.» Nationalrat Hauser, Sten. Bull. Nationalrat 1953, S. 702.

kung anderer wirtschaftspolitischer Interessen war ausgeschlossen. Auch die Offenmarktoperationen konnten ziemlich unauffällig geschehen, wenn überhaupt Material zur Verfügung stand. Angesichts der herrschenden politischen Überzeugungen, die einer aktiven Konjunkturpolitik wenig günstig waren, schien es der SNB tunlich, gegen aussen ihre vorsichtige Politik der bescheidenen Ziele und Mittel fortzusetzen⁴¹. Auf diese Weise maximierte sie ihr Prestige und minimierte gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass sie für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen würde.

Marktmodelle und die Taktik der SNB im Gesetzgebungsverfahren, 1962–1968 und 1969. Mit den vorstehenden Ausführungen haben wir zu zeigen versucht, wie die SNB bei der Definition ihres künftigen Instrumentariums schwache Instrumente gegenüber kräftigen und Verhandlungslösungen gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren bevorzugte und verwirklichen half. Die gleichen Motive haben in der nächsten zu betrachtenden Zeitspanne zu ähnlichen Ergebnissen geführt, obwohl sich das Gesetzgebungsverfahren viel länger hinzog als das erstemal und die Leitung der SNB nicht unverändert geblieben ist.

Die Bundesverfassung verpflichtet in Art. 32 III die Bundesbehörden, bei der Gesetzgebung in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten die Interessenverbände anzuhören (Vernehmlassungsverfahren). Die nach 1962 als Rumpf des sog. «Anschlussprogramms» angestrebte Revision des NBG verlangte es, dass die Vorschläge des Bundesrats vor ihrer Weiterleitung ans Parlament den interessierten Verbänden – neben den Spitzenverbänden von Gewerbe, Handel und Industrie sowie Landwirtschaft und den Gewerkschaften namentlich der Schweizerischen Bankiervereinigung (im folgenden SBV) – vorzulegen waren. Die SNB hatte ungern den bundesrätlichen Spruch vernommen, einen Revisionsvorschlag auszuarbeiten⁴². Sie wusste, dass ihr wirtschaftspolitisches Gegenüber, die Banken, einer Ausdehnung ihrer Befugnisse nicht hold war; hinzu kam, dass ihre Leitung selbst

⁴¹ Bankpräsident Keller in der nationalrätlichen Kommission, a. a. O., S. 9 f.: «Was die Notenbank hier tun kann (zur Erhaltung der Kaufkraft des Frankens) und tun muss, ist, nach Möglichkeit zu verhüten, dass sie nicht selbst zur Quelle von Preissteigerungen und damit zur Ursache eines Kaufkraftverlustes der Landeswährung wird.» Da die SNB nach eigener Ansicht «keine volle Gewalt über den Umfang der Geldmenge» (Bericht des Direktoriums der SNB an das EFZD betreffend Revision von Art. 39 BV, op. cit., S. 9) ausübte, steht ihre Haltung im Einklang mit der von ihr vertretenen «Geldtheorie», die damals allerdings nicht öffentlich diskutiert worden ist. Im übrigen gab Keller vor der nationalrätlichen Kommission immer noch der Meinung Ausdruck, dass man eines Tages wieder zur Goldwährung übergehen werde (Protokoll, a. a. O. S. 13).

⁴² Am 30. 3. 1962 erging an die SNB der Auftrag, den ganzen Fragenkomplex des Ausbaues des Instrumentariums zu prüfen und Bericht zu erstatten, wobei das Hauptgewicht auf Mindestreserven- und Offenmarktpolitik gelegt wurde. Am 10. 4. 1962 wies die SNB auf die voraussichtlichen Schwierigkeiten ihrer Pflichtarbeit hin und auf die «Wünschbarkeit äusserst sorgfältiger Studien, besonders deshalb, weil es nicht darum gehen kann, einfach ausländische Vorkehren zu kopieren. Für unsere Verhältnisse braucht es vielmehr eigene Konstruktionen und eigene Lösungen» (SNB an EFZD, 10. 4. 1962).

den Neuerungen skeptisch gegenüberstand⁴³. Da sie fest überzeugt war, Geldpolitik nur im Einverständnis mit den Banken erfolgreich betreiben zu können, erachtete sie es für die beste Taktik, vorerst die Zustimmung der SBV zu ihren Vorschlägen zu erhalten. Erst danach sollten diese dem verfassungsmässig vorgeschriebenen Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden. Die SNB glaubte damit sowohl in Erfüllung ihres Auftrages als auch in ihrem eigenen Interesse zu handeln; dass weitreichenden Reformvorschlägen von der SBV Widerstand geleistet würde, konnte sie als gewiss annehmen⁴⁴.

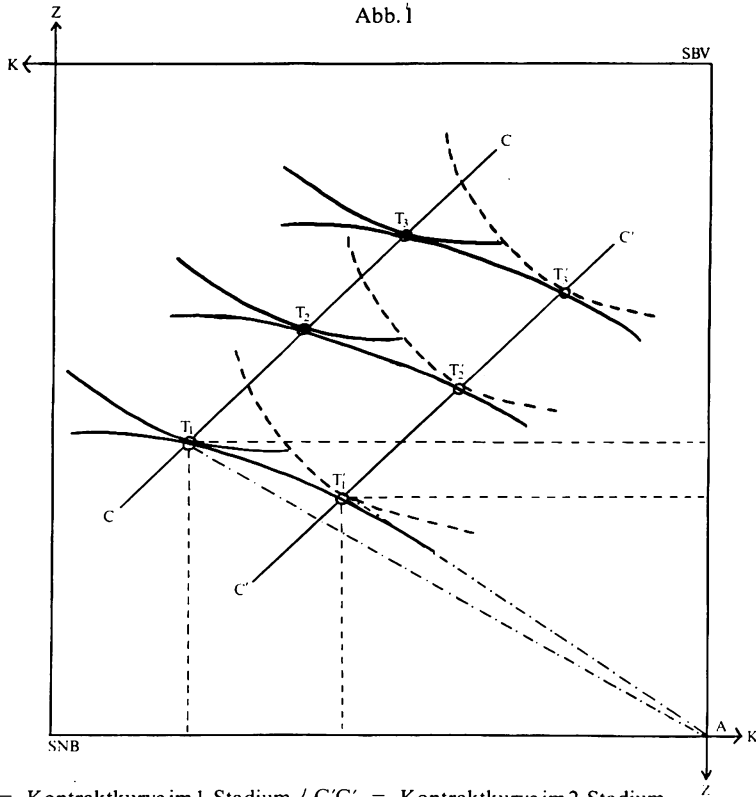
Die dadurch entstehende Verhandlungssituation lässt sich im Modell des zweiseitigen Monopols mit Hilfe der sogenannten Edgeworth-Box abbilden⁴⁵: Zwei isolierte Monopolisten stehen sich gegenüber und handeln die Bedingungen aus, unter denen ein Tausch erfolgen kann. In unserem Fall geht es zwar nicht um wirtschaftliche Güter, sondern um ein abstraktes Einverständnis der SBV mit einem Vorschlag der SNB, doch der analytische Apparat lässt sich trotzdem verwenden. Für die SNB besteht die ideale Lösung darin, das völlige Einverständnis der Banken, repräsentiert durch die SBV, mit einem Vorschlag zu erhalten, der dem Auftrag des Bundesrates und ihren eigenen Interessen möglichst gut entspricht. Die SBV andererseits möchte ein möglichst «harmloses» Instrumentarium, das dem Status quo nahekommt, am liebsten diesen selber. Wir können uns die Ausgangsposition der Verhandlungen am besten so vorstellen, dass jeder Partner mit einem einzigen «Gut» ausgestattet ist, nämlich die SNB mit Konzessionen, die sie gegen Beträge von Zustimmung seitens der Banken tauschen möchte, und die SBV mit Beträgen von Zustimmung, die sie gegen Konzessionen des Noteninstituts abgibt. Punkt A bezeichnet in Abbildung 1 diese Ausgangsposition. Als Dimension der Achsen verwenden wir einen Index K für die Konzessionen der SNB und einen Index Z für die Zustimmung der Banken. Je weiter wir uns von A nach links entfernen, desto mehr Konzessionen hat die SNB gemacht, desto

⁴³ Man kann in ihrer Haltung auch Evidenz für die Behauptung sehen, dass eine Verwaltungsstelle geneigt ist, die Interessen derjenigen Bevölkerungsteile bzw. Wirtschaftsgruppen zu vertreten, mit denen sie ständig in Interaktion steht; dies mindestens so lange, wie diese mit ihren eigenen Interessen übereinstimmen.

⁴⁴ Bereits am 4. 7. 1962 gibt die SBV in einem Schreiben an die Eidgenössische Finanzverwaltung und an die SNB dem Wunsche Ausdruck, «nicht erst nach beendeten Vorarbeiten über die Projekte, welche Sie dem Gesetzgeber u. U. vorzulegen gedenken, orientiert zu werden, sondern schon in einem früheren Stadium mit Ihnen zusammenarbeiten zu dürfen». Die SNB lehnt es am 9. 7. 1962 ab, die formellen Verhandlungen mit den Banken vor der Erstattung eines Berichtes an den Bundesrat zu eröffnen; «wir sind indessen gerne bereit, eine Abordnung Ihrer Vereinigung zu einer rein informellen und unverbindlichen Besprechung des Problems zu empfangen (...)». Der erwähnte Bericht geht am 14. 8. 1962 an Bundesrat Bonvin; das Hauptgewicht liegt bei den verfassungsrechtlichen Bedenken. Ähnliche Argumente hatte schon der «Bericht der SNB an das EFZD über die Frage der Einführung von Pflichtreserven der Banken in der Schweiz» vom 15. 12. 1952 (S. 29–31) vorgebracht. Bereits 1951–1953 hatten übrigens Vorverhandlungen mit den Banken stattgefunden; vgl. Bundesrat Weber, Sten. Bull. Nationalrat 1953, S. 706.

⁴⁵ Vgl. z. B. *Schneider* (1965, S. 360); *Tullock* (1967, S. 28).

Abb. 1



CC = Kontraktkurve im 1. Stadium / C'C' = Kontraktkurve im 2. Stadium

Im 1. Stadium der Verhandlungen «bezahlt» die SNB höhere Preise für die eingehandelten Beträge von Zustimmung als im 2. Stadium; dies zeigt sich in der schwächeren Neigung der Preislinien AT_1 , AT_2 , AT_3 des 1. Stadiums gegenüber den Preislinien AT_1' , AT_2' , AT_3' des 2. Stadiums (je grösser die Steigung einer Preislinie, desto günstiger das «Tauschverhältnis» für die SNB). – Je nach Verhandlungskunst und weiteren Umständen kommt der Verhandlungsprozess schliesslich irgendwo auf C'C' zum Abschluss, nachdem die Lösung des 1. Stadiums (auf CC) abgelehnt worden ist.

weniger bleiben ihr noch, um ausgespielt zu werden. Entsprechend schlägt sich ein zugesicherter Betrag von Zustimmung der SBV in einer Bewegung von A nach oben nieder⁴⁶. Bewertungen der «Güter» durch die beiden Partner lassen sich durch Indifferenzkurven abbilden. Wo sich eine Indifferenzkurve der SNB (ausgezogene, zum Punkt (SNB) konvex verlaufende Kurve) mit einer solchen der SBV (ausgezogene, zum Punkt (SBV) konvex verlaufende Kurve) berührt, bringen beide Partner den beiden «Gütern» die gleiche relative Wertschätzung entgegen (die Grenzrate der Substitution ist für beide Partner gleich). Die sogenannte Kontraktkurve CC ist der geometrische Ort aller Berührungspunkte T_1 , T_2 usw.;

⁴⁶ Die Darstellung der Konzessionen und Beträge von Zustimmung durch einfache Indices zwingt zu starker Vereinfachung der tatsächlichen Verhältnisse. In Wirklichkeit sind diese Variablen nicht stetig, sondern nehmen wahrscheinlich nur einzelne Werte an; die gewählte Darstellung bietet jedoch den Vorteil grosser Anschaulichkeit. Vgl. Tullock (1967, S. 18 ff.).

alle diese Punkte können «Punkte der Einigung» (Gleichgewichtspunkte) sein. Eine Bewegung auf der Kontraktkurve bringt nur mehr einem einzigen Partner Vorteile, während eine Bewegung von einem Punkt ausserhalb dieser Kurve zu einem Berührungspunkt auf CC beiden Partnern Vorteile bringt.

Indem sich die SNB auf Verhandlungen mit der SBV einliess, die dem Modell des isolierten Tausches zweier Monopolisten nahekamen, begab sie sich in eine taktisch schwache Position. Zwar schien dieses Vorgehen im wiederholten Abschluss von Gentlemen's Agreements der Vergangenheit vorgezeichnet; doch die SNB war jetzt in einer andern Lage: sie konnte nicht wie vordem als letztlich vertragschliessende Partei auftreten, sondern hatte nur eine Mittlerstellung zwischen dem Bundesrat bzw. dem EFZD, das die Gesetzgebung vorbereitete, und den Banken inne. Eine bestimmte Konzession der SNB besass nicht denselben Wert wie das materiell gleiche Zugeständnis in Verhandlungen über Gentlemen's Agreements. Andererseits wusste die SNB nicht, welche Unterstützung ihr letztlich vom Parlament, von den Politikern, von der öffentlichen Meinung zuteil würde: die Geheimverhandlungen zwischen den beiden ungleichen Partnern bezweckten gerade, «politische» Einflüsse fernzuhalten⁴⁷.

Beginnend im April 1965, ziehen sich die Verhandlungen durch das ganze Jahr hindurch, ohne dass man im Hauptpunkt, der Mindestreservenfrage, zu einer Ei-

⁴⁷ Der Bundesrat hatte sich vom ersten Bericht der SNB nicht befriedigt gezeigt; nach mehrmaligem Drängen des EFZD erstattete sie darauf im November 1963 einen neuen «Bericht des Direktoriums der SNB an das EFZD über die Ergänzung des notenbankpolitischen Instrumentariums». Er nimmt eine Art «demand analysis» vor, d. h. die SNB versucht sich ein Bild darüber zu machen, welche politischen Gruppen und meinungsbildenden Kräfte allenfalls eine Vorlage im Sinne der Stärkung der SNB begrüssen würden. Neben verschiedenen Arbeitnehmerverbänden und Gewerkschaften werden die NZZ und die Referate der Professoren Laufenburger und Lutz an der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft vom 24./25. Mai 1963 in Lausanne erwähnt. Im übrigen stehen wiederum rechtliche Probleme im Vordergrund. Alle in der Folge vorgeschlagenen Neuerungen sind bereits in diesem Bericht enthalten. Er betont den Willen der SNB, an der bisherigen Kooperationspolitik mit den Banken festzuhalten, wenn diese auch «durch vermehrte gesetzliche Handhaben der Notenbank gefördert werden» könne (S. 61). Der Bundesrat entschied sich, vor der Revision des NBG vorerst den Dringlichen Bundesbeschluss über das Kreditwesen durchzubringen. Dies schob den Beginn der Verhandlungen mit den Banken hinaus. Im Juni 1964 wurde das sogenannte «kleine» Vernehmlassungsverfahren (Konsultation der SBV) eingeleitet. In einer dreissigseitigen Stellungnahme vom 19. 10. 1964 lehnte die SBV die Vorschläge der SNB rundweg ab. Zwei Zitate können den Tenor des Dokuments vielleicht wiedergeben: «Il est extrêmement douteux qu'une Banque nationale exposée aux discussions politiques et à une influence étatique puisse plus facilement mener une politique monétaire saine» (S. 9). «L'instrument le plus important de la politique monétaire suisse doit continuer d'être la coopération confiante entre la banque d'émission et les banques commerciales, qui trouve son expression dans les conventions» (S. 27). SNB-Präsident Schwegler befürwortete in der Folge (nach einer Aktennotiz des EFZD vom 3. 3. 1965) ein «behutsames Vorgehen» mittels einer privaten Aussprache mit einigen Exponenten der Banken, um das «schlechte Klima in den Beziehungen» zu verbessern; er glaubte nicht, dass das Maximalprogramm des Bundesrates durchgeführt werden könne. Er erinnerte daran, dass er «den Banken gegenüber vor der Abstimmung über die beiden Dringlichen Bundesbeschlüsse erklärt hat, die Annahme dieser Beschlüsse könne nicht als 'grünes Licht' für das Instrumentarium gedacht werden. Ansonsten hätten die Banken die Nein-Parole herausgegeben!»

nigung kommt. Wir müssen es uns versagen, alle Einzelheiten nachzuzeichnen, da wir es hier nicht mit einer Chronik dieser Vorgänge zu tun haben. Die SNB ging in ihren Bemühungen um das Placet der SBV so weit, dass ein Vertreter der SBV sich beim EFZD erkundigte, weshalb der SNB derart an der Einigung gelegen sei! Ein Jahr nach der Aufnahme der Verhandlungen tritt schliesslich der Bundesrat mit seinem Vorschlag zur Revision des NBG vor die Öffentlichkeit, es beginnt im Mai 1966 das «grosse» Vernehmlassungsverfahren.

Die SNB muss in den Geheimverhandlungen eine Position der Schwäche einnehmen; sie wird die Zustimmung der Banken, die sie mit Konzessionen erkaufen muss, hoch schätzen und ist bereit, relativ viel dafür zu bezahlen. In unser Diagramm übersetzt, heisst das, dass ihre Indifferenzkurven weit nach links verschoben sind und recht flach verlaufen. Umgekehrt nimmt die SBV eine unnachgiebige Haltung ein; sie schätzt also die Konzessionen der SNB wenig. In unserer Abbildung 1 verlaufen ihre Kurven deshalb ebenfalls flach, und die sich daraus ergebende Kontraktkurve liegt links aussen.

Der «isolierte Tausch» zwischen SNB und SBV führte zu einem Ergebnis, das die Regierung wenig befriedigte. Sie erkannte die taktische Schwäche der SNB; sie wurde sich immer mehr der juristischen und politischen Fragwürdigkeit geheimer Vorverhandlungen mit bevorzugten Gruppen bewusst. Sie beschloss daher, eine eigene Vorlage dem («grossen», d. h. von der Verfassung vorgesehenen) Vernehmlassungsverfahren zu unterziehen, ohne sich vorher bei den Banken abzusichern. Damit durchbrach sie den Bannkreis, der bis anhin ihr Handeln begrenzte; denn jetzt stand sie nicht mehr einem einzigen, in seiner Interessenlage begreiflicherweise wenig konzessionsfreudigen Kontrahenten gegenüber, sondern einer grösseren Mehrzahl, unter denen es einige gab, die ihre Position unterstützten und damit die Gegnerschaft in anderen Kreisen ausglich. Ihre Lage lässt sich jetzt mit der eines Angebotsmonopolisten vergleichen, der einer Vielzahl von Nachfragern gegenübersteht; diese sind mehr oder weniger gewillt, ihm sein Gut abzukaufen bzw. die Regierungsvorlage zu unterstützen. Aus dem Vergleich der beiden Modelle geht hervor, dass sich die taktische Lage des Bundesrates mit diesem Schachzug wesentlich verbessert hatte, wenn auch die Annahme seiner Vorlage noch nicht gesichert war, wie sich in der Folge zeigte.

Nach einer Zwischenphase der Äusserungen der massgebenden Kreise im Vernehmlassungsverfahren und der Beratung in der nationalrätlichen Kommission setzen wiederum Verhandlungen zwischen SNB und SBV ein; wiederum können wir sie anhand unserer Edgeworth-Box veranschaulichen. Die Kommission des Nationalrats zur Vorberatung der Revision des NBG hat sich mit dem Auftrag an den Bundesrat vertagt, mit den Banken eine Verhandlungslösung im Sinne des vorgeschlagenen Gesetzes anzustreben⁴⁸. Die Ausgangslage ist nun aber

⁴⁸ Beschluss der nationalrätlichen Kommission, 21. I. 1969, «Beschluss von Lenzerheide», Punkt 2, Protokoll S. 166.

völlig anders als im 1. Stadium: die SNB hält das vielberufene Damoklesschwert der «ruhenden» Gesetzesvorlage über ihren Kontrahenten. Ihre bessere taktische Ausgangslage lässt sich in unserem Diagramm so abbilden, dass ihre Indifferenzkurven nun viel steiler und gegen rechts verschoben verlaufen als zuvor (siehe Abb. 1, gestrichelte Linien). Die SNB kann ihren Konzessionen mehr Wert beimessen, da sie jetzt weiss, dass die SBV auf eine Einigung mehr angewiesen ist als im ersten Stadium. Die neue Kontraktkurve C'C' liegt entsprechend weiter rechts und unten als die alte; d. h. für einen bestimmten Konzessionsbetrag handelt die SNB mehr Zustimmung ein als vorher bzw. ein bestimmter Grad an Zustimmung kostet jetzt weniger Konzessionen. Das Ergebnis der Verhandlungen ist für sie denn auch viel günstiger: sie erhält ein Maximum von Zustimmung zu einem Maximum von geldpolitischen Instrumenten⁴⁹. Die Hauptkonzession zugunsten der SBV liegt im Verzicht auf materiell weitgehend gleichlautende Gesetzesbestimmungen, mithin in der Sicherung eines rudimentären Mitspracherechts der SBV auch in Zukunft. Um aber vom 1. zum 2. Stadium zu gelangen, bedurfte es eines Zwischenstadiums in Gestalt des üblichen Vernehmlassungsverfahrens, also des Einbezugs einer grösseren Zahl von «Marktpartnern» bzw. Trägern politischer Interessen. Unabhängig von allen späteren Erfahrungen mit jenem Rahmenvertrag zwischen SNB und SBV sei hier deutlich festgehalten, was in der Euphorie zahlreicher Parlamentarier über das Erreichte⁵⁰ unterzugehen drohte: *Isolierte Verhandlungen der Exekutive als vorbereitende Instanz der Gesetzgebung mit den direkt interessierten Kreisen können nicht zu einem optimalen Ergebnis in dem Sinne führen, dass daraus ein maximaler Gewinn an politischer Unterstützung für die Exekutive – sei es in Stimmen bei der nächsten Wahl, sei es in anderer Form – entstünde. Solche Verhandlungen werden bei starker Stellung der Interessentengruppe unweigerlich eine Lösung hervorbringen, die zu ihren Gunsten verzerrt ist.* Die Exekutive begibt sich des Vorteils, den ihr ein breitangelegtes Vernehmlassungsverfahren nach BV 32 III gewährt, nämlich der Chance, im Widerstreit der Meinungen ihren ursprünglichen Beschluss weitgehend unverändert durchzubringen⁵¹. Es steht deshalb zu erwarten, dass die Geschichte dieser nicht verwirklichten Gesetzesrevision ein Einzelfall bleiben wird⁵².

Inhärenter Konservatismus. Johnson (1968, S. 11) hat auf eines der zentralen Ergebnisse allgemeiner Geltung aus der ökonomischen Theorie der Politik, den der Demokratie innewohnenden Konservatismus, aufmerksam gemacht. Dabei

⁴⁹ Maximal für die Schweiz der späten sechziger Jahre.

⁵⁰ Z. B. die lobende Kennzeichnung des Vertrages als «schweizerischer Weg» (Nationalrat Tenchio, Protokoll der nationalrätlichen Kommission, 28. 5. 1969, Montreux, S. 24) oder als «bewährte schweizerische Tradition» (Nationalrat Schaller, ebenda, S. 47).

⁵¹ Dies mag auch zur Erklärung der Tatsache beitragen, dass sich der Kreis der anzuhörenden Gruppen und die Häufigkeit ihrer Konsultationen seit 1948 stark vergrössert haben.

⁵² Vgl. Neidhart (1970, S. 258, 281) für einen Parallellfall aus der Agrargesetzgebung: Die erste Expertenkommission für das Landwirtschaftsgesetz wurde ausschliesslich aus Bauernvertretern gebildet; die Folgen waren ähnlich wie in unserm Fall.

ist nicht eine bestimmte politische oder ideologische Richtung gemeint, sondern das Streben der Demokratien nach Lösungen nahe beim Status quo und der Vorzug, den der Status quo bei den Politikern genießt. Diese Erscheinung kann mit der allgemeinen Unsicherheit bezüglich zukünftiger Erwartungen, Handlungsweisen und Ereignisse begründet werden⁵³. Hinzu kommt in Marktwirtschaften der allgemein vorwiegende Einfluss der Produzenten- über die Konsumenteninteressen⁵⁴, der ebenfalls in dieser Richtung wirkt. Diesen Tendenzen zur Erhaltung des Gestrigen überlagert sich nun eine weitere, spezifisch schweizerische. In seiner Analyse des fakultativen Referendums setzt sich Neidhart (1970, S. 9ff.) mit der angeblich konservativen Funktion dieser Einrichtung auseinander. Er zeigt im weiteren, wie die durch diese Institution verursachte Differenzierung und Komplizierung des Entscheidungsprozesses auf Bundesebene eine «verminderte Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems» bewirkt hat (S. 294). Dies bedeutet inhärenten Konservatismus i. S. der Bevorzugung des Status quo durch das System. Von einem andern Ansatz her kommt Stolz (1972, S. 49) zu einem ähnlichen Schluss, wenn er darauf hinweist, dass in einer Referendumsdemokratie mit Parteienkartell die Regierung «es sich leisten kann, ganz untätig zu bleiben». Nur wenn sie sich zum Handeln entschliesst, unterliegt sie dem durch Mehrheitsentscheid ausgedrückten oder verweigerten Placet der Stimmbürger. Die Versuchung liegt deshalb nahe, den Status quo unbesehen eine weitere Amtszeit lang andauern zu lassen.

Es braucht nicht betont zu werden, dass die hier betrachtete Gesetzgebung zu Notenbankproblemen Anschauungsmaterial für diese Ansicht in Fülle bietet. Betrachten wir zum Schluss lediglich einige Fristen, die von der ersten Äusserung eines Vorschlages in realisierbarer Form bis zur schliesslichen Verwirklichung verstrichen sind. Sofern wir die Schrift von Pictet (1863) als Ausgangspunkt der Gründungsgeschichte auffassen, so sind bis zur Verabschiedung des NBG 42 Jahre verstrichen. Sehr viel neues Gedankengut taucht seit Burckhardt-Bischoff (1865) nicht auf; die 40 Jahre sind also lediglich der Erdauerung längst formulierter Gedanken gewidmet worden. – Nach der Auflösung der Lateinischen Münzunion Ende 1926 erreicht die Schweiz erstmals die volle währungspolitische Souveränität unter der Herrschaft der Goldwährung. Das mühsam errungene NBG, auf die Goldwährung zugeschnitten, kann aber nur bis zur Abwertung des Frankens und dem Abgang von der Goldwährung im Jahre 1936 seine volle Wirksamkeit entfalten. Unter den damals anbrechenden «Zeiten gestörter Währungsverhältnisse» (BV 39 nach der Revision von 1951) hätte streng genommen das NBG revidiert werden müssen; die «Totalrevision» von 1953 löst diesen Anspruch kaum ein. Nach wie vor entbehrt die SNB eines wirksamen Instrumentariums; sie ist nach wie vor auf ausserverfassungsmässige Aushilfen und das Wohlwollen der

⁵³ Vgl. *Downs* (1957, S. 184).

⁵⁴ Vgl. *Downs* (1957, S. 256). *Bernholz* (1966) hat dieses Ergebnis differenziert und z. T. widerlegt.

Geschäftsbanken angewiesen. In den von 1936 bis 1968 vergangenen 32 Jahren hat sich auf Gesetzesebene nichts Grundsätzliches geändert; noch immer leben wir konzeptionell im Ausnahmezustand⁵⁵.

Unsere ganze Betrachtungszeit ist also von der Herrschaft des Status quo gezeichnet. Man kann nur hoffen, die exogenen Einflüsse des Auslandes, die weitgehend die gesetzgeberischen Erfordernisse in der Notenbankmaterie bestimmen, würden der Schweiz den Gefallen tun, sie nicht unvorbereitet zu treffen; und das prophetische Wort von Adolf Burckhardt-Bischoff (1865, S. 85) behält über ein Jahrhundert hinweg seine Wahrheit: «Bei uns ist der Entscheid [zwischen den Prinzipien der Freiheit und der Staatsintervention] viel schwieriger und verwickelter [als in Frankreich]: wir müssen ein fehlerhaftes und unfruchtbares System aufgeben und zu dem bessern und wirksamern übergehen. Da sind die Schwierigkeiten, praktische wie rechtliche, viel grösser, und der Erfolg wird ein langsamer sein. (...) Rom ist nicht in einem Tag erbaut worden.»

Zitierte Literatur

- Bernholz, Peter*: Economic Policies in a Democracy. *Kyklos* 19 (1966), S. 48–80.
- Burckhardt, C.F.W.*: Die Schweizerische Nationalbank in den ersten fünf Jahren ihrer Tätigkeit. Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 26 (1912).
- Burckhardt-Bischoff, Adolf*: Die Zeddelbanken in der Schweiz und das Bedürfnis einer einheitlichen Noten-Circulation. Basel 1865.
- Chant, John F. and Keith Acheson*: The Choice of Monetary Instruments and the Theory of Bureau-cracy. *Public Choice* 12 (Spring 1972), S. 13–33.
- Downs, Anthony*: An Economic Theory of Democracy. New York 1957.
- [Eidgenössisches Finanzdepartement]: Art. 39 der Bundesverfassung. Materialien zur Entscheidung der Frage Staatsbank oder Privatbank, zu Händen des Bundesrates unterbreitet vom eidgenössischen Finanzdepartement. O.O., o.J.
- Gruner, Erich und Karl Frei*: Die schweizerische Bundesversammlung 1848–1920. Bern 1966.
- Hirschman, Albert O.*: Models of Reformmongering. *Quarterly Journal of Economics* 77 (May 1963), S. 236–257.
- His, Eduard*: Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, Bd. III. Basel 1938.
- Jöhr, Adolf*: Die Schweizerische Nationalbank. Sonderdruck aus Reichesbergs Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. Bern 1910.
- Jöhr, Adolf*: Die schweizerischen Notenbanken 1826–1913. Zürich 1915.
- Johnson, Harry G.*: The Economic Approach to Social Questions. *Economica* 35 (February 1968), S. 1–21.
- Little, I. M. D.*: A Critique of Welfare Economics. 2nd ed. Oxford 1957.
- Maisel, Sherman J.*: Managing the dollar. New York 1973.
- Meigs, A. James*: Penetrating the Fog at the Federal Reserve. (Besprechung von Maisel, 1973.) *Business Week*, November 10, 1973.
- Mishan, E.J.*: Survey of Welfare Economics – 1939–1959 (1960). In: *Welfare Economics. Ten Introductory Essays*. 2nd ed. New York 1969.

⁵⁵ Siehe den Bundesratsbeschluss betreffend den gesetzlichen Kurs der Banknoten und die Aufhebung ihrer Einlösung in Gold vom 29. 6. 1954. – Der an Reformen interessierte Ökonom muss ernstlich den Grenznutzen eines «Essay in Analysis» gegen den eines «Essay in Persuasion» abwägen, wenn er seine Arbeit in irgend einer Weise wirtschaftspolitisch verwendbar gestalten möchte.

- Neidhart, Leonhard*: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970.
- Niskanen, William A.*: The Peculiar Economics of Bureaucracy. American Economic Review, Papers and Proceedings 58 (May 1968), S. 293–305.
- Niskanen, William A.*: Bureaucracy and Representative Government. Chicago 1971.
- Pictet, Ernest*: Des banques de circulation en Suisse. Genève 1863.
- Ritzmann, Franz*: Die Schweizer Banken – Geschichte – Theorie – Statistik. Bern/Stuttgart 1973.
- Schneider, Erich*: Einführung in die Wirtschaftstheorie, Bd. II. 8. Aufl. Tübingen 1965.
- Stolz, Peter*: Wirtschaftspolitik im Lichte ökonomischer Modelle der Demokratie. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 108 (1972), S. 47–60.
- Timberlake, Richard H., Jr.*: The Fixation with Fixed Exchange Rates. Southern Economic Journal 36 (October 1969), S. 134–146.
- Tullock, Gordon*: The Politics of Bureaucracy. Washington 1965.
- Tullock, Gordon*: Towards a Mathematics of Politics. Ann Arbor, Mich. 1967.
- Wehrli, Bernhard*: Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins 1870–1970. Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts. Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1970.

Zusammenfassung

Politische Ökonomie und schweizerische Notenbankgesetzgebung

Modelle von Hirschman (1963) und Chant und Acheson (1972) sowie aus der Theorie des isolierten Tausches werden in diesem Artikel verwendet, um einige Stadien im Werdegang der Gesetzgebung über die Schweizerische Nationalbank im vergangenen Jahrhundert zu erklären. Ihre Ergebnisse ergeben gute Voraussagen über Erfolg oder Fehlschlag einzelner Vorschläge und Verhaltenstaktiken der Nationalbank. Es lässt sich zeigen, dass ihr Selbstinteresse einen überwiegenden Einfluss auf ihr Verhalten ausübt. Verhandlungen zwischen der Nationalbank und der Schweizerischen Bankiervereinigung sind ein unzureichender Ersatz für den Konsens zwischen Interessenverbänden eines weiteren Spektrums. Mangelnde Erkenntnis dieses Sachverhaltes in der Vergangenheit hat dazu geführt, dass von der Sache her notwendige Reformen nicht oder zu spät zustande gekommen sind.

Sommaire

La théorie économique de la politique et la législation sur la Banque nationale suisse

Des modèles inventés par Hirschman (1963), Chant et Acheson (1972) et suggérés par la théorie des échanges isolés, on peut déduire des résultats qui se prêtent facilement à l'explication de quelques problèmes qui se présentent au cours d'un siècle de législation en matière de banque centrale en Suisse. Ces résultats permettent à mieux comprendre le succès ou l'échec de quelques propos ou de tactiques employées par la Banque nationale. On peut montrer que son propre intérêt joue un rôle prédominant pour la définition de ses actions. – Des pourparlers entre la Banque nationale et l'Association des banques suisses ne peuvent pas se substituer à un consentement parmi tous les groupes d'intérêt. Ayant failli reconnaître ce fait, les autorités n'ont pas toujours réussi à imposer des réformes devenues nécessaires pour des raisons extra-politiques.

Summary

« New Political Economics » and Swiss Central Bank Legislation

Models by Hirschman (1963), Chant and Acheson (1972) and of the theory of exchange are employed to explain some stages in Swiss National Bank legislation during a century. Their results give good predictions as to the success or failure of specific proposals and strategic behaviour of the Bank. Its self-interest is shown to play a predominant role. Negotiations between the Bank and the association of the commercial banks are a bad substitute for a broader consensus among interest groups of a wider spectrum. Failure to recognise this fact has resulted in the inertia democratic institutions are so often prone to.