

11. April 1991

119.

Allgemeine Notenbankpolitik

1. IWF-Beitritt der Schweiz - weiteres Vorgehen

(Vgl. P. Nr. 346/3/1990)

Das Direktorium nimmt mit Interesse Kenntnis von der Vorlage des I. Departements vom 5.4.91, in der

- die Bildung einer Ländergruppe,
- die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Nationalbank und
- organisatorische Fragen

behandelt werden. Der Zeitplan ist noch gedrängter als ursprünglich geplant. Die Eidgenössischen Räte sollen die Vorlage in der Sommer- bzw. der Herbstsession behandeln, woran sich die dreimonatige Referendumsfrist anschliesst. Wie das I. Departement ergänzend bemerkt, werden wir den Botschaftsentwurf Anfang nächster Woche mit Vernehmlassungsfrist bis Ende der Woche erhalten. Die extrem kurze Frist erklärt sich daraus, dass der Bundesrat die Botschaft spätestens am 2. Mai behandeln muss, um sie dem Parlament in der Sommersession unterbreiten zu können, und eine Botschaft dem Bundesrat mindestens drei Wochen vor der betreffenden Sitzung zugestellt werden muss. Das I. Departement wird einen Kommentar zur Botschaft verteilen, allerdings erst am Mittwoch für die Sitzung des

11. April 1991

Nr. 119

Direktoriums vom Donnerstag. - Der Vorlage des I. Departements ist zu entnehmen:

A. Bildung einer Ländergruppe

Die Schweiz wird eine Quote von 1,7 Mrd SZR erhalten, was nach der 9. Quotenerhöhung eine Quote von 2,47 Mrd SZR und eine Stimmzahl von 24'954 ergibt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Erhöhung im Zeitpunkt der nächsten Exekutivdirektorenwahlen, im Sommer 1992, in Kraft sein wird. Im folgenden wird deshalb von diesen Zahlen ausgegangen. Gemessen an der Quotenhöhe nimmt die Schweiz - wie schon nach der 8. Quotenrevision - den 13. Rang ein und situiert sich nach Belgien und vor Australien. Bei der 9. Quotenrevision überholt sie die frankophone afrikanische Ländergruppe in bezug auf Quote und Stimmzahl. Mit signifikanten Änderungen der Ländergruppen ist in nächster Zeit nicht zu rechnen.

Die Gouverneure von 149 Mitgliedsländern wählen nach einem relativ komplizierten Wahlverfahren insgesamt 16 Exekutivdirektoren. Auch wenn die Schweiz stärker wird als die frankophone afrikanische Ländergruppe, kann sie nicht mit Sicherheit einen Sitz erhalten. Die Bildung einer Ländergruppe ist somit schon aus wahltechnischen Gründen erforderlich. Schliesslich können die Gouverneure mit 85 % der Stimmen vor jeder Exekutivdirektorenwahl die Zahl der Exekutivdirektorensitze verändern. Die Vereinigten Staaten, die sich bisher gegen eine Erweiterung ausgesprochen haben, verfügen allerdings mit einem Stimmenanteil von 19,4 % über ein faktisches Vetorecht.

In den exploratorischen Gesprächen und bei anderen Gelegenheiten wurde als Beitrittsbedingung der Schweiz eine Vertretung in den Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank gefordert. Mit einer Quote von 2,47 Mrd SZR sind die Aussichten dafür intakt. Dies gilt vor allem, wenn die Schweiz bereit wäre, allenfalls auf den Sitz bei der Weltbank zu verzichten. Den Sitzungen der BWI-Delegation, an der die interessierten Bundes-

11. April 1991

Nr. 119

stellen und die Nationalbank teilnahmen, war zu entnehmen, dass auch innerhalb der Bundesverwaltung ein Konsens im Hinblick auf die Priorität des Exekutivdirektorensitzes im IWF besteht. Da die Priorität des IWF gegenüber der Weltbank für die Nationalbank besonders wichtig ist, sollte diesem Aspekt die gebührende Beachtung geschenkt werden. Offen ist bisher die Frage geblieben, ob ein Exekutivdirektorensitz in Rotation mit einem anderen Land akzeptiert werden könnte. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich wie üblich auf den IWF.

Bei der Ländergruppenbildung ist wirtschaftlichen und politischen Kriterien Rechnung zu tragen:

- Die Forderung nach einem Exekutivdirektorensitz wird wirtschaftlich mit der Möglichkeit der Mitgestaltung der Politik des IWF begründet. Für die Ländergruppenbildung folgt daraus, dass die Schweiz mit Vorteil Mitglied einer Gruppe von Ländern sein sollte, die ähnliche wirtschaftspolitische Vorstellungen haben. Andernfalls müsste sie in den Sitzungen des Exekutivdirektoriums Ideen vertreten, die ihr nicht entsprechen, was ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten schmälern würde.
- Die Ländergruppenbildung hat auch den Grundsätzen und Interessen der schweizerischen Aussenpolitik Rechnung zu tragen. Dazu gehören die Globalität und Neutralität. Auch ist positiv zu fragen, ob die Ländergruppe einen konstruktiven Beitrag zur schweizerischen Aussen- und/oder Aussenwirtschaftspolitik leisten könnte, beispielsweise für die Europapolitik oder umgekehrt als Ausgleich für eine zunehmende Ausrichtung auf Europa.

Die Bildung einer Ländergruppe ist Sache der Mitgliedländer, in die sich der IWF nicht einmischt. Grundsätzlich bestehen zwei Vorgehensweisen. Die Schweiz kann abwarten oder sich aktiv um die Bildung einer Ländergruppe bemühen. Aufgrund verschiedener Ueberlegungen kommen die Autoren zum Schluss, dass die Argumente für aktive Bemühungen zur Bildung einer Ländergruppe überwiegen.

Zur Zeit können über die Chancen der Schaffung eines 23. Exekutivdirektorensitzes keine Prognosen gemacht werden. Die Vereinigten Staaten dürften zu dieser Frage eher auf Grund einer

11. April 1991

Nr. 119

Interessenabwägung als dogmatisch und wahrscheinlich relativ kurz vor den Wahlen Stellung nehmen. Sollte ein 23. Sitz geschaffen werden, wäre die Schweiz nicht der einzige Kandidat. Es wäre durchaus möglich, dass wir unter Druck gesetzt würden, diesen mit Spanien oder einem anderen Land zu teilen.

Da es leichter ist, einen Exekutivdirektorensitz für die Schweiz zu erhalten, wenn ein 23. Sitz geschaffen wird, sollten wir uns im Rahmen unserer Möglichkeiten dafür einsetzen. Damit würden wir auch gegenüber den Entwicklungsländern zeigen, dass unsere Absicht, sie nicht zu verdrängen, ernst zu nehmen ist. Grundsätzlich kann zwischen der Bildung einer (überwiegend) europäischen oder einer anderen Ländergruppe unterschieden werden. Da das Kriterium ähnlicher wirtschaftspolitischer Vorstellungen in einer europäischen Ländergruppe eher erfüllt wäre, denken die Autoren der Vorlage primär an eine solche Gruppe.

B. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Nationalbank

Zum Lösungsansatz in der Studie der Rechtsabteilung vom August 1990 nahm das Direktorium seinerzeit nicht näher Stellung. Das I. Departement umreisst daher das Problemfeld nochmals und stellt zwei verschiedene Lösungsvarianten dar.

Zur **verfassungsrechtlichen Ausgangslage** und den **Interessen der SNB** wird festgestellt, dass für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge ausschliesslich der Bund zuständig ist (Art. 8 BV). Das Uebereinkommen über den Internationalen Währungsfonds ist ein solcher Vertrag; seine Unterzeichnung durch die Schweiz ist von der Bundesversammlung zu beschliessen (Art. 85 BV). Da der Vertragsabschluss den Beitritt der Schweiz zu einer internationalen Organisation zur Folge hat, untersteht der Bundesbeschluss dem fakultativen Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 3 Bst. b BV). Der Vollzug eines Staatsvertrags ist grundsätzlich Sache des Bundesrats (Art. 102 Ziff. 8 BV).

11. April 1991

Nr. 119

Die SNB ist eine mit dem Recht der Persönlichkeit ausgestattete, autonome Anstalt des Bundes. Sie ist gestützt auf die Verfassung (Art. 39 Abs. 3 BV) zur Führung der Geld- und Währungspolitik des Landes zuständig. Auf diesem Gebiet besteht verfassungsrechtlich keine Vollzugskompetenz des Bundesrats.

Der Internationale Währungsfonds verfolgt u.a. die Ziele, "die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik zu fördern" (IWF-Statuten, Art. 1 i) und "die Stabilität der Währungen zu fördern bzw. geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern aufrechtzuerhalten" (Art. 1 iii). Daher muss der Bundesbeschluss über den Beitritt zu den BWI-Institutionen sowohl auf Art. 8 BV als auch auf Art. 39 BV abgestützt werden. Die "zweigeteilte" Vollzugszuständigkeit von Bundesrat und SNB in der Durchführung des IWF-Uebereinkommens schafft jedoch potentiellen Konfliktstoff.

Die Mitgliedschaft der Schweiz beim IWF beschlägt das Gebiet der Währungspolitik insofern, als der IWF Entscheide treffen kann, die geldpolitisch relevant sind, z.B.:

- Entscheide über die Benutzung des Schweizerfrankens für Transaktionen des Fonds, welche technische Probleme in der Geldmengensteuerung schaffen können
- Entscheide bezüglich eines allfälligen Wechselkurssystems
- Entscheide zur internationalen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, welche die schweizerische Geldpolitik berühren können
- Entscheide (im Rahmen seiner Kreditvergabepolitik), welche die Qualität oder Quantität der Guthaben der SNB gegenüber dem Fonds beeinflussen.

Hier sind spezifische Interessen der SNB involviert, die mit ihrem Verfassungsauftrag direkt zusammenhängen. Es gilt deshalb sicherzustellen, dass die SNB ihren Auftrag auch unter einer IWF-Mitgliedschaft der Schweiz ungehindert erfüllen kann. Grundsätzlich bieten sich dafür zwei Varianten an.

11. April 1991

Nr. 119

Variante 1, die Ausscheidung von Zuständigkeitsbereichen auf Stufe Bundesbeschluss (Abgrenzungsmodell), wurde in der Studie der Rechtsabteilung vom August 1990 näher vorgestellt. Ein so konzipierter Bundesbeschluss würde im Kern beinhalten:

- Zuweisung aller Aufgaben in Erfüllung finanzieller Verpflichtungen bzw. Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber dem IWF an die SNB;
- Zuständigkeit zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem IWF grundsätzlich beim Bundesrat; jedoch Bestimmung der schweizerischen Position "in Fragen monetären Charakters" (namentlich Wechselkursregelungen, allgemeine Kreditpolitik des IWF, Käufe und Rückkäufe im Rahmen der Reservetranche, Abgabe von SZR durch den Fonds gegen Sfr., Schaffung internationaler Liquidität) durch die SNB, bei wichtigen Entscheidungen nach Abstimmung mit dem Bundesrat;
- Recht der SNB, in Fragen, welche die Struktur des Fonds oder die Stabilität des internationalen Währungssystems betreffen, konsultiert zu werden;
- Mitspracherecht der SNB bei der Festlegung des Modus zur Bezeichnung der schweizerischen Vertreter beim IWF.

Bei **Variante 2**, der Verpflichtung von Bundesrat und Nationalbank zum Zusammenwirken als Leitprinzip auf Stufe Bundesbeschluss (Kooperationsmodell), würde sich der Inhalt des Bundesbeschlusses auf das Notwendigste beschränken. Die Regelung des Innenverhältnisses zwischen Bund und Nationalbank erfolgte zur Hauptsache auf der Stufe von Ausführungsnormen. Mit einer Verpflichtung zur Kooperation wäre sicherzustellen, dass der Bundesrat keine einseitigen Kompetenzen beim Vollzug des IWF-Abkommens beanspruchen kann. Die wichtigsten Merkmale eines solchen Erlasses wären:

- Zuweisung aller Aufgaben in Erfüllung finanzieller Verpflichtungen bzw. Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber dem IWF an die SNB (wie Variante 1);
- Verpflichtung des Bundesrats, in der Durchführung der Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds mit der Schweizerischen Nationalbank zusammenzuwirken;
- Bezeichnung der Schweizerischen Vertreter beim IWF durch den Bundesrat "im Einvernehmen mit der SNB".

11. April 1991

Nr. 119

Variante 2 weist folgende Vorteile auf:

- Die Verpflichtung von Bundesrat und Nationalbank zur gegenseitigen Zusammenarbeit als Leitprinzip lehnt sich an bewährte Regelungsmuster des schweizerischen Rechts an (Koordination von wichtigen Massnahmen gemäss Art. 2 Abs. 2 NBG, sowie speziell Art. 2 Abs. 3 AKV-Beschluss: "Sie [die SNB] wirkt für die Durchführung der Teilnahme mit dem Bundesrat zusammen");
- Der Verzicht auf eine kasuistische Ausscheidung von Zuständigkeitsgebieten gewährleistet einen höheren Grad an Flexibilität; wandeln sich Rolle und Tätigkeitsschwerpunkte des IWF, kann dem rascher Rechnung getragen werden;
- Variante 2 entspricht in ihren Grundzügen den uns bekannten Regelungen von Nachbarländern (so etwa dem BRD-Gesetz zu dem Uebereinkommen über den Internationalen Währungsfonds, vom 9. Januar 1978. Nirgends ist nach unserer Kenntnis in einem ausländischen Gesetz über den Beitritt zum IWF-Abkommen eine Ausscheidung von Zuständigkeitsgebieten zwischen Regierung und Notenbank vorgenommen worden.

Variante 2 ist indessen ebenfalls nicht ohne Nachteile:

- Potentielle Auseinandersetzungen um die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit werden auf später verschoben; die SNB wird im Zeitpunkt, da der Bundesbeschluss verabschiedet ist, nicht mehr in der Lage sein, zur Verteidigung ihrer Interessen das Parlament anzurufen;
- Es ist tendenziell eine umfangreichere Regelung der Informations-, Konsultations- und Konsensbildungsmechanismen auf der Ausführungsstufe notwendig als bei Variante 1.

In Abwägung der Vor- und Nachteile beider Varianten wird man dem Bundesgesetzgeber schwerlich dazu raten können, die Abgrenzung von Zuständigkeitsfeldern des Bundes und der Nationalbank unter seinen normativen Pflug zu nehmen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Nationalbank beim Vollzug des IWF-Abkommens ist im Grunde keine Materie der Rechtssetzung.

Das Kooperationsmodell ist deshalb vorzuziehen. Allerdings müssen die aus der Sicht der SNB erforderlichen Sicherungselemente eingebaut werden. Das sind im wesentlichen zwei:

11. April 1991

Nr. 119

- Der Vollzug des IWF-Uebereinkommens darf nicht einseitig von der Landesregierung konkretisiert werden. Die autonome Setzung von Ausführungsnormen durch den Bundesrat (im Wege der Verordnung) ist durch eine explizite Verpflichtung von Bundesrat und Nationalbank zum Zusammenwirken im Bundesbeschluss zwar an sich ausgeschlossen. Doch mag man dies noch zusätzlich absichern wollen. Dazu böte sich als elegantes Mittel die bundesdeutsche Lösung an: Die Einzelheiten des Zusammenwirkens könnten in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der SNB geregelt werden. Vollzugsnormen kämen dann nur durch Konsens zustande. Denkbar wäre aber auch, dass das Direktorium sich sein Verständnis der Kooperationsverpflichtung in einem Briefwechsel mit dem Vorsteher des EFD bestätigen lässt.
- Die SNB muss die grundsätzliche Möglichkeit haben, den Gouverneurssitz und/oder die Stelle eines Exekutivdirektors mit eigenen Leuten zu besetzen. Dazu benötigt sie ein Vetorecht im Verfahren zur Bestellung der schweizerischen Vertreter. Das Vetorecht auf Stufe Bundesbeschluss hindert nicht, dass die Vertretung in einzelnen Gremien durch Bezeichnung von Funktionsträgern in der Verwaltungsvereinbarung geordnet wird.

C. Organisatorische Fragen

In diesem Abschnitt entwickelt das I. Departement einige Vorstellungen über die zukünftigen Aufgaben der Abteilung Internationale Währungsbeziehungen, deren Aufwertung und Zusammenarbeit mit anderen Stellen der Bank sowie über die künftige Zusammenarbeit zwischen IWF, Bund und Nationalbank.

Das II. Departement stellt fest, dass die Vorlage das enthält, was wir zur Zeit brauchen. In bezug auf die Bildung einer Ländergruppe ist auch das II. Departement der Meinung, dass wir unsere Vertretung im Exekutivrat des IWF mit Priorität anstreben müssen. Die Bildung einer mitteleuropäischen Gruppe wäre sympatisch. Wir brauchen Partner, die uns nicht zu fern sind und die unsere Führung akzeptieren würden. Wir dürfen nicht auf eine Lösung warten, sondern müssen eine solche aktiv anstreben. Dabei dürfen wir aber nicht einen anderen Exekutivdirektor vertreiben. Ob der Vorsteher des EFD mit seiner Absicht, dem Parlament keinerlei Vorstellungen über die anvi-

11. April 1991

Nr. 119

sierte Ländergruppe zu vermitteln, durchkommt, ist fraglich. - Für die Regelung der Kompetenzen von Bund und Nationalbank ist das Kooperationsmodell sowohl politisch-psychologisch als auch sachlich richtig. Die Vorstellungen für die interne Organisation sind einleuchtend.

Das I. Departement weiss vom Vorsteher des EFD, dass er allenfalls bereit ist, über die Bildung einer Ländergruppe zu sprechen, dass er aber aus Diskretionsgründen keine schriftlichen Ausführungen zu dieser Frage wünscht. Der Vorsteher des EFD teilt unsere Auffassung, dass wir mit Priorität einen Sitz im Exekutivrat des IWF anstreben müssen. Er weiss nicht, ob auch die anderen Bundesdepartemente dieser Meinung sind. - Das I. Departement ist nicht sicher, ob eine nur aus mitteleuropäischen Ländern zusammengesetzte Gruppe im Interesse der Schweiz läge. Die Erfahrungen Belgiens, das für sein Gruppenmitglied Ungarn immer wieder Mittel suchen muss, sind ihm ein warnendes Beispiel. Wir sollten ein Zusammengehen mit Spanien nicht ausschliessen.

Auch für das III. Departement gebührt dem Sitz im Exekutivrat des IWF die Priorität. Der Sitz bei der Weltbank könnte eventuell dem zweitwichtigsten Land der Gruppe überlassen werden. Ausserdem sind verschiedene Varianten einer Rotation bei der Besetzung der Sitze in den Exekutivgremien denkbar, die systematisch dargestellt werden sollten. - Die Homogenität der wirtschaftspolitischen Vorstellungen ist vor allem für die führenden Länder einer Gruppe wichtig; bei kleineren Ländern könnten weniger strenge Massstäbe angewandt werden. Wenn die Gruppen allzu homogen und regional zusammengesetzt sind, besteht die Gefahr einer Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in der Welt. Bei der Bildung unserer Gruppe sollten wir bestehende Gruppen so wenig wie möglich stören. Dazu sollten wir einen 23. Sitz anstreben. Eine Lösung mit aussereuropäischen Mitgliedern (z.B. Australien oder Kanada) sollten wir nicht a priori ausschliessen.

11. April 1991

Nr. 119

Was das weitere Vorgehen angeht, glaubt das III. Departement nicht, dass sich Länder von selbst bei uns melden werden. Sicher werden sie das nicht tun, solange nicht sicher ist, dass die Schweiz tatsächlich beitreten wird. Deshalb ist eine aktive Suche nach Partnern vor dem Ende der parlamentarischen Beratungen und vor dem Ablauf der Referendumsfrist nicht möglich. Bis dahin können wir nichts unternehmen, ausser uns für einen 23. Sitz einzusetzen. Wir sollten die Ueberlegungen gemeinsam mit dem Bund weiterführen. - In bezug auf die Regelung der Kompetenzen ist das Kooperationsmodell dem Abgrenzungsmodell vorzuziehen. Wir sollten uns aber nicht auf die Bestimmungen in einem zukünftigen Bundesbeschluss über den Beitritt allein verlassen, sondern Sinn und Geist der Zusammenarbeit in einem Briefwechsel festhalten. Dieser könnte ähnlich abgefasst sein wie die Präsentation des I. Departements bei der Aussprache mit dem Bundesrat vom vergangenen Herbst. Ferner sollten wir die hohen Anforderungen an unsere zukünftigen Exekutivdirektoren definieren. Diese könnten aus der Nationalbank oder aus der Bundesverwaltung hervorgehen, aber auch andernorts rekrutiert werden. - Die interne Organisation möchte das III. Departement mit seinen Kollegen bei anderen Gelegenheit diskutieren.

Das II. Departement hat bei den regionalen Entwicklungsbanken die Erfahrung gemacht, dass die Gruppenleiter auch auf kleine Mitglieder ihrer Ländergruppe Rücksicht nehmen müssen. Ohne eine minimale Homogenität der Auffassungen leidet die Schlagkraft einer Gruppe stark.

Das I. Departement fand die Ausführungen in der Vorlage über die Möglichkeiten der Bildung einer Ländergruppe anregend. Für einen Entscheid ist es aber noch zu früh. Wir müssen die Ueberlegungen zusammen mit Vertretern des Bundes vertiefen. In bezug auf die Kompetenzregelung stimmt das I. Departement auch dem Kooperationsmodell zu. Wenn die Schweiz den Organisationen von Bretton Woods beitrete, werden wir die Abteilung Internationale Organisationen aufwerten und aufstocken müssen.

11. April 1991

Nr. 119

Das Direktorium beschliesst,

- sich für das Kooperationsmodell zur Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Nationalbank einzusetzen und
- eine Vertiefung der Abklärungen zur Bildung einer Ländergruppe in Zusammenarbeit mit dem Bund anzustreben.

Vollzug: I. Departement

Protokollauszug an das I. Departement