

Allgemeine Notenbankpolitik

1. IWF - Verlängerung der Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV)

Nr. 260

(Vgl. P. Nr. 401/1992)

Der Vorlage des *I. Departements* ist zu entnehmen:

1. Ausgangslage

Die gegenwärtig geltenden Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF (AKV) laufen am 25. Dezember 1993 aus. Sie sollen - mit einer einzigen Ausnahme - in unveränderter Form fortgeführt werden. Die Ausnahme betrifft § 22, welcher die Teilnahme der SNB als Institution eines Landes, welches nicht Mitglied des IWF ist, regelt. Dieser Passus soll aufgrund des Beitrittes der Schweiz zum IWF ersatzlos gestrichen werden. Die Zehnergruppe beschloss die Verlängerung am 27. April 1992, der Exekutivrat des IWF am 28. Oktober 1992. Die Schweizerische Vertretung stimmte jeweils zu.

Bereits mit Telefax vom 1. September 1992 an das EFD und die SNB warf die Schweizer Botschaft in Washington die Frage auf, ob die Form der Teilnahme der Schweiz durch die SNB als "Teilnehmende Institution" belassen werden oder ob angesichts des Beitrittes der Schweiz zum IWF die Eidgenossenschaft selbst an den AKV teilnehmen sollte. Das Direktorium wurde im September über die Situation informiert und beschloss, dass in der Schweiz die Rechtsgrundlagen für die Teilnahme der Schweiz an den AKV in unveränderter Form um weitere fünf Jahre verlängert werden sollten. Diese Haltung wurde dem Direktor der Eidg. Finanzverwaltung mit Schreiben vom 28. September 1992 mitgeteilt. Die SNB legte dar, dass - gleich wie bei der letzten Verlängerung im Jahre 1988 - eine Botschaft an das Parlament für die Verlängerung der AKV auszuarbeiten sei. Das Parlament müsse die Verlängerung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses bis spätestens 25. Juni 1993 (sechs Monate vor Ablauf der geltenden AKV, § 19 b AKV) genehmigen. Nach diesem Datum kann die Schweiz einen Austritt aus den AKV nicht mehr erklären, weil Stillschweigen als Zustimmung zur Teilnahme während der weiteren Laufzeit (§ 19 b AKV) gilt.

*Ende April äusserte der Generalsekretär des EFD gegenüber dem SNB-Rechtsdienst in einem Telefongespräch die Meinung, dass das Parlament nicht begrüsst werden müsse, da nun im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods eine Rechtsgrundlage für die Teilnahme an den AKV bestehe. Anlässlich eines kurzen mündlichen Kontaktes während der Frühjahrstagung der Bretton Woods Institutionen in Washington räumte der Direktor der Finanzverwaltung gegenüber dem Vorsteher des *I. Departements* ein, dass die Finanzverwaltung die Frist für die Ausarbeitung einer Botschaft versäumt habe. Die SNB legte dem Direktor der Eidg. Finanzverwaltung ihre Haltung mit Schreiben vom 12. Mai 1993 dar und begründete, weshalb das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods als Rechtsgrundlage nicht genüge. Inhaltlich war die Stellungnahme der SNB im übrigen gleich wie im September 1992: Als Rechtsgrundlage für die Erteilung der Kreditzusage benötige die SNB einen Bundesbeschluss, weshalb eine Botschaft auszuarbeiten und raschmöglichst den Räten vorzulegen sei. Gegenüber*

dem IWF könne es indessen völkerrechtlich nach dem 25. Juni 1993 kein Zurück mehr geben. Deshalb müsse die Vorlage innerstaatlich sorgfältig vorbereitet und dem Parlament als Fortführung eines bisherigen Engagements unterbreitet werden. Die bestehenden innerstaatlichen Rechtsgrundlagen für die Teilnahme der Schweiz an den AKV sollten in unveränderter Form erneuert werden.

2. Die Haltung der Bundesverwaltung

Per Telefax übermittelte der Direktor der Eidg. Finanzverwaltung am Abend des 9. Juni 1993 einen Botschaftsentwurf für einen "Bundesbeschluss betreffend die Gewährung von Krediten an den Internationalen Währungsfonds". Die Frist zur Stellungnahme wurde auf den 15. Juni 1993 angesetzt. Der Begleitbrief geht auf die detaillierten Stellungnahmen der SNB vom 28. September 1992 und vom 12. Mai 1993 mit keinem Wort ein. Die SNB teilte am 14. Juni 1993 der Finanzverwaltung schriftlich mit, dass ihre Stellungnahme erst nach Genehmigung durch das Direktorium erfolgen könne.

Der Entwurf der Botschaft zeichnet zuerst die Entwicklung der AKV von 1962 bis heute und die Stellung der Schweiz in den AKV auf. Es wird fast ausnahmslos von der "Schweiz" gesprochen und die SNB als teilnehmende Institution kaum erwähnt. Der Entwurf verweist auf die bisherigen innerstaatlichen Rechtsgrundlagen für die AKV, den "Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen" (Währungshilfebeschluss) und den "Bundesbeschluss über die Teilnahme der Schweiz an den AKV". Wörtlich wird ausgeführt (Ziff. 7 des Botschaftsentwurfes): "Diese gesetzlichen Grundlagen waren nötig, weil die Schweiz damals noch nicht Mitglied des IWF war. Mit dem am 29. Mai 1992 vollzogenen Beitritt ist ein neuer Zustand eingetreten." Daraus zieht die Finanzverwaltung folgende Schlüsse:

- Die sog. Knappheitsklausel in Art. VII Abschnitt 3 des Uebereinkommens über den IWF soll nach Ansicht der Bundesverwaltung ein Mittel sein, um ein Mitgliedland zur Kreditgewährung an den IWF zu zwingen. Deshalb sei die Kompetenz zur Erteilung von Krediten eigentlich bereits im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods enthalten.
- Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods ermächtigt den Bundesrat in Art. 2 Abs. 1, "im Rahmen der bewilligten Kredite völkerrechtliche Verträge über Kapitalaufstockungen der Institutionen von Bretton Woods abzuschliessen". Die Finanzverwaltung ist der Auffassung, dass gemäss dem Grundsatz "a majore minus" der Bundesrat auch ermächtigt sei, "über die risikolosere Gewährung von Darlehen zu entscheiden".
- Der Bundesrat gelangt trotz dieser Ueberlegungen an die Räte. Konkret geht es zwar nur um die Verlängerung der AKV. Indessen möchte sich der Bundesrat eine generelle Kompetenz geben lassen, um nicht nur die AKV zu verlängern, sondern alle zukünftigen Kredite an den IWF allein erteilen zu können, ohne das Parlament begrüssen zu müssen.
- Im Text des vorgeschlagenen einfachen Bundesbeschlusses wird die Nationalbank nur einmal bei der Kreditgewährung in Art. 2 erwähnt. Die Zusammenarbeit Bun-

desrat/SNB wird nirgends geregelt. Der Entscheid über die Kreditgewährung liegt allein beim Bundesrat (Art. 1). Die bisherige Rechtsgrundlage über die Teilnahme der Schweiz an den AKV, der "Bundesbeschluss über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds" vom 14.12.1983 (nachfolgend BB), in dem die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Nationalbank ausführlich geregelt ist, soll ersatzlos aufgehoben werden (Art. 3).

3. Problemstellung

Der Vorschlag der Finanzverwaltung stellt implizit eine Ablehnung der vom Direktorium beschlossenen Vorgehensweise (P. Nr. 401/1992) dar. Er birgt folgende Risiken in sich:

- Der Bundesrat will sich vom Parlament eine Art Blankovollmacht für künftige Kreditvergaben an den IWF erteilen lassen. Dieses Vorgehen erscheint in einer Zeit, da die Öffentlichkeit die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods kritisch beobachtet (GUS-Reise von Bundesrat Stich), politisch nicht ungefährlich. Primär muss eine Rechtsgrundlage für die AKV geschaffen werden, da sich die Schweiz völkerrechtlich bereits verpflichtet hat. Rechtlich ist die Genehmigung künftiger Kredite im voraus fragwürdig. Dies gilt auch dann, wenn die Kredite durch die SNB finanziert werden.
- Das Verhältnis zwischen dem Bund und der SNB wird im vorgeschlagenen Bundesbeschluss überhaupt nicht geregelt. In Fragen der Krediterteilung an den IWF verliert die SNB ihre bisher festgeschriebenen Mitsprachemöglichkeiten. Gemäss Art. 1 Abs. 2 des geltenden BB erklärt der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zu den AKV. Teilnehmende Institution der AKV ist die SNB (Art. 1 Abs. 3 BB). Die Kreditgewährung erfolgt durch die SNB ohne Garantie des Bundes (Art. 1 Abs. 4 BB). SNB und Bundesrat wirken bei der Durchführung der Teilnahme zusammen. Die Einzelheiten werden vom Bundesrat nach Absprache mit der SNB festgelegt (Art. 1 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BB) und sind im "Bundesratsbeschluss über die Durchführung der Teilnahme an den AKV des IWF" vom 4. April 1984 (BRB) enthalten.
- Der SNB verbliebe nach dem Vorschlag der Finanzverwaltung nur die in der "Vereinbarung über die Durchführung der Mitgliedschaft beim IWF" umschriebene Position. Diese ist bekanntlich schwächer als jene im BRB vom 4. April 1984, wo bei Meinungsverschiedenheiten eine Delegation des Bundesrates und das Direktorium der SNB das Einvernehmen herstellen (Art. 3 Abs. 3). Für die Kreditvergabe an den IWF dürfte wohl das Finanzdepartement die Federführung beanspruchen (Art. 2, Abs. 1 und 2 der Verwaltungsvereinbarung); letztinstanzlich würde der Bundesrat allein entscheiden (Art. 1 Abs. 2).
- Die fehlende Mitsprachemöglichkeit könnte bei der nächsten Revision der AKV dazu benutzt werden, die Eidgenossenschaft als Teilnehmer an den AKV anstelle der SNB vorzusehen. Die Frage, wer schweizerischerseits an den AKV teilnimmt, wird im Anhang zu den AKV festgehalten (§ 3 a AKV). Ein Wechsel von der SNB zum Bund bedingt eine Revision des Anhanges. Diese Revision müsste vom IWF und allen übrigen Teilnehmern genehmigt werden (§ 3 b, § 5, § 16 AKV), doch dürfte

sich im Rahmen des Zehnerklubs wohl niemand einem entsprechenden schweizerischen Begehren widersetzen.

Das I. Departement setzt sich dann in einem ausführlichen rechtlichen Exkurs mit der Argumentation der Eidg. Finanzverwaltung auseinander. Sie mündet in folgenden

4. Vorschlag der SNB

Aufgrund der Ausführungen unter Ziff. 4 müssen sowohl die Verlängerung der AKV als auch weitere Kreditvergaben an den IWF in jedem Falle dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

Zur Verlängerung der AKV bis 1993 erliess das Parlament den "Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds" vom 9. Juni 1988. Die Regelungen der Zusammenarbeit Bund/SNB blieben unverändert (vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allg. Kreditvereinbarungen des internationalen Währungsfonds vom 25. 11. 1987, BBl. 1988 I, S. 617 ff.).

Die SNB schlägt vor, dieses Vorgehen auch für die jetzige AKV-Verlängerung anzuwenden. Die Regeln über die Zusammenarbeit Bundesrat/SNB, enthalten im Bundesratsbeschluss vom 4. April 1984, können ebenfalls unverändert belassen werden.

Für die Vergabe weiterer Kredite an den IWF besteht bereits eine Rechtsgrundlage im "Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen", welcher noch bis am 15. Juli 1995 gilt. Dieser Bundesbeschluss wird ohnehin verlängert werden müssen, um der Schweiz weiterhin die Teilnahme an multilateralen Währungshilfemassnahmen zugunsten einzelner Länder (Zahlungsbilanzhilfekredite) zu ermöglichen.

Dieser Vorschlag soll der Eidg. Finanzverwaltung von den Stellvertretern des Vorstehers des I. Departements mit ausführlicher Begründung übermittelt werden mit der Anregung, auf technischer Ebene ein Gespräch zu führen.

5. Diskussion und Beschluss

Das Direktorium stellt fest, dass das EFD - nicht unerwartet - den Beitritt der Schweiz zum IWF zu nutzen versucht, um die innerschweizerische Kompetenzverteilung zwischen ihm und der SNB zu seinen Gunsten zu verändern. Das Direktorium ist überzeugt, juristisch auf sicherem Boden zu stehen. Das Parlament reagiert jeweils sensibel. In diesem Sinne genehmigt das Direktorium den vorliegenden Entwurf eines ausführlichen Briefes an die EFV mit wenigen redaktionellen Aenderungen.

Vollzug: I. Departement

Protokollauszug an das I. Departement