



16.067

Botschaft zur Revision des Währungshilfegesetzes und zur Verlängerung des Währungshilfebeschlusses

vom 30. September 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe der Revision des Währungshilfegesetzes und der Verlängerung des Währungshilfebeschlusses.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. September 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit dieser Vorlage beantragt der Bundesrat eine Revision des Währungshilfegesetzes vom 19. März 2004 (WHG). Diese Gesetzesrevision wurde aufgrund von Veränderungen der Kreditvergabepraxis auf multilateraler Ebene seit der globalen Finanzkrise sowie der Staatsschuldenlage im Euroraum notwendig. Sie sorgt dafür, dass die Schweiz sich weiterhin verlässlich an Massnahmen zur Stabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems beteiligen kann. Der Bundesrat beantragt zudem die Verlängerung des Währungshilfebeschlusses vom 11. März 2013 um weitere fünf Jahre.

Ausgangslage

Die Krisen der letzten Jahre haben bedeutende Änderungen in der internationalen Finanzarchitektur herbeigeführt. Dies betrifft auch die Währungshilfe, insbesondere im Rahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF). Um seine eigene Reaktionsfähigkeit und Effektivität in einem sich ändernden Umfeld bewahren zu können, passte der Währungsfonds sein Instrumentarium und seine Kreditvergabepraxis sowohl für systemische Krisenfälle als auch für ärmere Länder an. Da die Währungshilfe der Schweiz in der Regel eng mit den Instrumenten des IWF zusammenhängt, soll die Änderung des WHG dazu dienen, dass auch die Schweiz ihre Verlässlichkeit, ihre Reaktionsfähigkeit und ihre Flexibilität bewahren kann.

Als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung ist die Schweiz stark auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Geordnete internationale Währungs- und Finanzverhältnisse sind für die Schweiz mit ihrem international ausgerichteten Werk- und Finanzplatz von grosser Bedeutung. Die Schweiz beteiligt sich seit Langem an internationalen Hilfsaktionen und wurde in den letzten Jahren immer wieder angefragt, Währungshilfe zu leisten.

Inhalt der Vorlage

Mit dieser Vorlage werden drei wesentliche Anpassungen angestrebt. Erstens soll die maximale Laufzeit für die Währungshilfe in systemischen Krisenfällen gemäss Artikel 2 WHG verlängert werden. Im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise wurden vermehrt Programme mit längerer Ziehungs- und Rückzahlungsfrist vereinbart. Dies hat dazu geführt, dass der Währungsfonds beim Einholen von zusätzlichen Mitteln für den Krisenfall die Mitgliedstaaten ebenfalls um längere Laufzeiten ersucht hat. Mit der Anpassung der Laufzeit gemäss Artikel 2 WHG wird sichergestellt, dass sich die Schweizer Währungshilfe wie in der Vergangenheit relativ eng an der gängigen Kreditvergabepraxis des IWF orientiert.

Zweitens soll die Bestimmung über die Finanzierung von Währungshilfe zugunsten ärmerer Länder gemäss Artikel 3 WHG allgemeiner gefasst werden. Ein Verweis auf das Finanzhaushaltgesetz (FHG; SR 611.0) soll die gegenwärtige Formulierung ersetzen. Gemäss geltendem Recht ist in jedem Fall ein Verpflichtungskredit einzuholen. Die Erfahrung der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass wiederholt Beiträge

geleistet wurden, die im Jahr des Entscheids auch zur Zahlung anfielen. Es ist daher vorgesehen, dass Verpflichtungskredite nur dann beantragt werden, falls über das Voranschlagsjahr hinaus wirkende Verpflichtungen eingegangen werden. Für Verpflichtungen, welche im gleichen Jahr eingegangen und honoriert werden, sind dem Parlament die Mittel gemäss Artikel 21 FHG im Rahmen der jeweiligen Botschaft zum Voranschlag oder zu den Nachträgen zur Genehmigung vorzulegen.

Drittens soll eine Beteiligung der SNB bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG explizit vorgesehen werden. Der Bundesrat soll in diesen Fällen der SNB den Antrag stellen können, die Darlehens- oder Garantiegewährung zu übernehmen. Die Unabhängigkeit der SNB gemäss Nationalbankgesetz wird dadurch nicht tangiert.

Schliesslich wird eine Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 11. März 2013 über die internationale Währungshilfe (Währungshilfebeschluss, WHB) beantragt. Der Rahmenkredit von 10 Milliarden Franken ist mit einfachem Bundesbeschluss erneuerbar. Die Verlängerung um weitere fünf Jahre soll sicherstellen, dass die Schweiz im Bedarfsfall rasch Massnahmen zur Währungshilfe ergreifen kann.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit dieser Vorlage beantragt der Bundesrat eine Revision des Bundesgesetzes vom 19. März 2004¹ über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG). Mit der Revision soll den Veränderungen in der Weltwirtschaft und im internationalen Finanzsystem seit Inkrafttreten des WHG Rechnung getragen werden.

Die Schweiz, als eng in das internationale Finanz- und Währungssystem eingebundene Volkswirtschaft, beteiligt sich seit Jahrzehnten an Massnahmen, die zur Stabilität dieses Systems beitragen. Solche Hilfen wurden im Zuge der globalen Finanzkrise sowie der Schuldenkrise im Euroraum während der letzten Jahre teilweise in ausserordentlichem Masse beansprucht.

Mit der Revision des WHG soll sichergestellt werden, dass dieses zentrale Element des währungspolitischen Instrumentariums der Schweiz auch in Zukunft in ausserordentlichen Krisensituationen den Anforderungen des internationalen Umfelds entspricht.

1.1.1 Grundzüge der Währungszusammenarbeit

Die Schweiz beteiligt sich seit Langem an internationalen Hilfsaktionen. In der Nachkriegszeit beteiligte sie sich in regelmässigen Abständen an bilateralen oder multilateralen Währungshilfemassnahmen, mit teilweise beträchtlichen Beträgen. 1961 beteiligte sich die Schweiz beispielsweise mit einem Betrag von 1565 Millionen Franken an die multilateral koordinierte Stützungsaktion des Pfund Sterlings, was einem heutigen inflationsbereinigten Wert von etwa 5,5 Milliarden Franken entspricht. Ein Engagement im Rahmen des IWF fand schon vor dem Beitritt der Schweiz 1992 statt, insbesondere durch die Teilnahme 1964 an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV). Die Schweiz trägt auch seit 1988 zu den Fazilitäten des IWF für ärmere Länder bei.

Im Allgemeinen ist bei der Währungszusammenarbeit zwischen der Quote als Beitrag zu den regulären Ressourcen des IWF, den Allgemeinen und Neuen Kreditvereinbarungen (AKV/NKV) als zusätzliche Kreditkapazität des IWF, der Währungshilfe gemäss WHG und den Massnahmen der internationalen Währungskooperation gemäss Artikel 10 des Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003² (NBG) zu unterscheiden.

¹ SR 941.13

² SR 951.11

Die Schweiz leistet die Quote an den IWF gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991³ über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods. Mit ihrem Beitritt zum IWF 1992 erhielt sie die Stimmrechte, die sich aus der Quote ergeben, und damit die Möglichkeit, ihren Einfluss in internationalen Währungs- und Finanzangelegenheiten zu verstärken sowie die Tätigkeit der Institution mitzugestalten. Die mit der Quote zusammenhängenden Zahlungen werden ohne Garantie des Bundes von der SNB geleistet. Der Anteil der Quote, der vom IWF beansprucht wird, wird marktgerecht verzinst.

Die Beteiligung an den AKV wurde ursprünglich mit dem Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1963⁴ über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (Währungshilfebeschluss) gutgeheissen. Die AKV ergänzen die regulären Ressourcen des IWF. Mit den AKV stellten die G-10-Länder Kredite in der Höhe von maximal 17 Milliarden Sonderziehungsrechte (SZR, rund 23.5 Mrd. CHF)⁵ für ausserordentliche Krisenlagen zur Verfügung. Der Währungshilfebeschluss von 1963 wurde damals als Rechtsgrundlage für die schweizerische Teilnahme an den AKV des IWF konzipiert. Er sah ein Assoziierungsabkommen mit dem IWF vor. Der Betrag, der für die Währungshilfe damals eingestellt wurde, betrug 865 Millionen Franken, was unter Berücksichtigung der Inflation einem heutigen Wert von 3.3 Milliarden Franken entspricht. Seit 1984 ist die Schweiz Vollmitglied der AKV. Die Mitgliedschaft stützt sich jedoch nicht mehr auf den Währungshilfebeschluss, sondern auf den Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1983⁶ über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF.

Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1997⁷ über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) des IWF beteiligt sich die Schweiz seit 1998 an den NKV. Als Parallelabkommen zu den AKV sehen die NKV weitere Mittel zur Krisenbewältigung vor. So verpflichteten sich die damaligen G-10-Länder sowie weitere 14 Teilnehmer, Mittel in der Höhe von 34 Milliarden SZR (rund 46.9 Mrd. CHF) zur Verfügung zu stellen. Im Zuge der Finanzkrise wurden die NKV auf 367 Milliarden SZR (rund 540 Mrd. USD) erhöht und der Teilnehmerkreis auf 36 Mitglieder erweitert. Die AKV/NKV dürfen nur dann eingesetzt werden, wenn die regulären Mittel des Währungsfonds nicht ausreichen. Bei den AKV und den NKV ist die SNB die teilnehmende Institution, und die von ihr zur Verfügung gestellten Kredite geniessen keine Garantie des Bundes. Die NKV müssen alle fünf Jahre durch den Exekutivrat erneuert werden. Zuletzt stimmte der Bundesrat am 8. Mai 2012 einer Verlängerung ab dem 16. November 2012 um fünf weitere Jahre zu.

Währungshilfe im Sinne des WHG wurde zwischen 1963 und 2004 ebenfalls auf der Basis des Währungshilfebeschlusses vom 4. Oktober 1963 geleistet. Dieser wurde mehrmals verlängert und einmal geändert, insbesondere um den wandelnden Bedürfnissen der Währungshilfe gerecht zu werden. Der Währungshilfebeschluss diente als Basis für international koordinierte bilaterale Zahlungsbilanzhilfe. Zudem

3 SR 979.1

4 BBI 1963 II 809

5 1 SDR entspricht 1.38 CHF per 30.10.2015.

6 SR 941.15

7 SR 941.16

ermöglichte er der Schweiz, sich in den 1970er-Jahren an der Ölfazilität des IWF zu beteiligen. Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise in den 1980er-Jahren standen vor allem Überbrückungskredite der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zugunsten hochverschuldeter Entwicklungsländer im Vordergrund. Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde der Bundesbeschluss vorab als Rechtsgrundlage für die Teilnahme der Schweiz an Zahlungsbilanz- und Transitionshilfen der OECD-Staaten an mittel- und osteuropäische Staaten verwendet. Im Zuge der Mexikokrise 1994 und später der Finanzkrisen in den Schwellenländern Ende der 1990er-Jahre wurde er wiederum als Grundlage für die schweizerische Teilnahme an international koordinierten Hilfspaketen herangezogen. So beteiligte sich die Schweiz an den Hilfsaktionen zugunsten von Südkorea (1997; 431 Mio. CHF) und Brasilien (Dezember 1998; 345 Mio. CHF). Ebenso kam der Währungshilfebeschluss beim Zahlungsbilanzkredit an Bulgarien zur Anwendung. Im Dezember 2000 wurde ein Überbrückungskredit von 110 Millionen Franken zugunsten der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien unter dem Währungshilfebeschluss gewährt. Im März 2001 gewährte die Schweiz einen zweiwöchigen Überbrückungskredit von rund 105 Millionen Franken an Tadschikistan. Schliesslich profitierte die Bundesrepublik Jugoslawien von einem erneuten Überbrückungskredit der Schweiz von 350 Millionen Franken im Oktober 2001. Dies ermöglichte die Gewährung von Finanzhilfen durch die EU.

Die SNB kann sich an Aktionen der Währungszusammenarbeit auch ohne Mitwirkung des Bundes beteiligen. Gemäss Artikel 10 NBG kann sie mit ausländischen Zentralbanken und mit internationalen Organisationen Beziehungen aufnehmen und mit diesen alle Arten von Bankgeschäften, einschliesslich der Aufnahme und Gewährung von Krediten in Schweizerfranken, Fremdwährungen oder internationalen Zahlungsmitteln, tätigen. Zu diesen Massnahmen der internationalen Währungskooperation der SNB gehören insbesondere Währungsswaps. So besteht seit 2007 mit der US-Zentralbank ein Swapabkommen zur Versorgung des Schweizer Interbankenmarkts mit US-Dollar-Liquidität. Die ursprünglich befristeten Swapabkommen wurden zunächst verlängert und schliesslich im Oktober 2013 in unbefristete Abkommen umgewandelt. Obschon das Swapabkommen mit den USA zum letzten Mal im Januar 2012 beansprucht wurde, spielte es im Zuge der Finanzkrise eine wichtige Rolle um sicherzustellen, dass Finanzinstitute in der Schweiz ihren Bedarf an US-Dollar abdecken konnten. Die SNB verfügt gegenwärtig auch über Swapabkommen mit den Zentralbanken von Belgien, Polen und China.

1.1.2 Das Währungshilfegesetz vom 19. März 2004

Seit 2004 bietet das WHG eine umfassende gesetzliche Grundlage für die Währungshilfeaktionen der Schweiz. Die Währungshilfe ermöglicht der Schweiz, sich über ihre ordentlichen Verpflichtungen als Mitgliedstaat des IWF hinaus für ein stabiles internationales Währungs- und Finanzsystem zu engagieren. Mit dem WHG wurde überdies eine spezifische gesetzliche Grundlage für die Beteiligung der Schweiz an Spezialfonds des IWF zugunsten einkommensschwacher Staaten geschaffen. Das heute geltende WHG sieht drei Hauptkategorien von Währungshilfeaktionen vor:

a. Währungshilfe bei Störungen des internationalen Währungssystems (Art. 2 WHG)

Zusätzlich zu ihren Beiträgen im Rahmen der Quoten und der AKV und NKV ist die Schweiz in der Lage, an multilateralen Hilfsaktionen zur Verhütung und Behebung ernsthafter Störungen des internationalen Währungssystems mitzuwirken. So kann die Schweiz bei systembedrohenden Krisen im Rahmen einer international koordinierten Aktion Finanzhilfe leisten. Die geltende maximale Laufzeit der geleisteten Zahlungen beträgt sieben Jahre.

b. Besondere Beteiligungen im Rahmen des IWF (Art. 3 WHG)

Das WHG sieht für Beiträge an einkommensschwache Länder die Möglichkeit vor, dass sich die Schweiz an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF beteiligt. Gegenwärtig gewährt der IWF ärmeren Ländern Währungshilfe mittels zweier Treuhandfonds. Der Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT) ermöglicht dem IWF die Vergabe von verbilligten Krediten an ärmere Länder. Der Treuhandfonds für Katastrophen (Catastrophe Containment and Relief Trust, CCR-Trust) sieht eine Verringerung der anstehenden Rückzahlungen an den IWF für katastrophen- oder epidemiebefallene Länder vor. Grundsätzlich ist bei Beiträgen an ärmere Länder im Rahmen des WHG zwischen Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträgen zu unterscheiden:

- Die Schweiz gewährt längerfristige Darlehen zur Finanzierung des Kapitalanteils des PRGT-Treuhandfonds des IWF. Solche Darlehen sollen eine ausreichende Kreditvergabekapazität des IWF für ärmere Länder sicherstellen. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 WHG kann der Bundesrat der SNB den Antrag stellen, die Darlehensgewährung zu übernehmen. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 WHG garantiert der Bund der SNB die fristgerechte Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen.
- Die Schweiz leistet A-fonds-perdu-Beiträge vor allem für die Zinssubventionierung der IWF-Kreditvergabe zugunsten der ärmsten Länder. Bislang handelte es sich um Beiträge an das Zinskonto des PRGT-Treuhandfonds und für den Schuldenerlass für ärmere Länder. Diese Beiträge werden vom Bund geleistet.

c. Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten (Art. 4 WHG)

Artikel 4 WHG sieht zwei Fälle von Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten vor: Einerseits kann der Bund einem einzelnen Land, das besonders eng mit der Schweiz zusammenarbeitet, kurz- oder mittelfristige Währungshilfe gewähren. Dazu zählen insbesondere Länder, die der Schweizer Stimmrechtsgruppe im IWF angehören. Andererseits kann der Bund einem Land Währungshilfe gewähren, falls dies im Rahmen einer mittel- oder längerfristigen international koordinierten Stützungsaktion geschieht. Im Artikel wird auch präzisiert, dass die Währungshilfe in diesen Fällen in erster Linie Staaten mit mittlerem oder tiefem Einkommen und aussenwirtschaftlichem oder strukturellem Anpassungsdruck zukommen sollte.

d. Finanzierung (Art. 8 WHG)

Die Finanzierung der Darlehen, Garantieverpflichtungen und/oder A-fonds-perdu-Beiträge im Rahmen der bi- und multilateralen Währungszusammenarbeit gemäss der Artikel 2 und 4 WHG (Bst. a. und c.) erfolgt gemäss Artikel 8 Absatz 1 WHG über einen Rahmenkredit. 2004 wurde mit dem Bundesbeschluss vom 18. März 2004⁸ über die internationale Währungshilfe (WHB) ein Rahmenkredit von 2.5 Milliarden Franken gewährt. Dieser wurde 2009 um fünf Jahre verlängert.⁹ Mit dem WHB vom 11. März 2013¹⁰ wurde der Rahmenkredit auf 10 Milliarden Franken erhöht. Zusätzlich wurde mit dem IWF-Sonderhilfebeschluss vom 1. März 2011¹¹ ein zeitlich befristeter Rahmenkredit von 12.5 Milliarden Franken zur Überbrückung des Mittelbedarfs des IWF bis zum Inkrafttreten der revidierten NKV bewilligt. Die Rahmenkredite stellten jeweils sicher, dass die Schweiz sich im Krisenfall verlässlich und rasch engagieren konnte. Sie deckten im Regelfall Garantieverpflichtungen des Bundes für die Kreditvergabe der SNB. Für alle Beteiligungen zugunsten ärmerer Länder (Bst. b.) ist hingegen gemäss Artikel 8 Absatz 2 WHG jeweils ein besonderer Verpflichtungskredit einzuholen.

1.1.3 Entwicklungen 2004–2015

Ab Herbst 2007 führten die Verwerfungen im Immobilien- und Finanzsektor der USA zu schwerwiegenden Störungen der internationalen Finanzmärkte und zu einem beispiellosen Rückgang des globalen Wachstums und des Welthandels. Die globale Finanzkrise bahnte zudem die Staatsschuldenkrise in Europa an. Im Zuge dieser Krisen beantragten auch Industrieländer zum ersten Mal seit Jahrzehnten Zugang zu IWF-Mitteln. Die Krise führte beim IWF zu einem starken Anstieg des Ressourcenbedarfs. Auch die für die ärmeren Mitgliedländer vorgesehenen Mittel wurden erhöht, um diese vor den Auswirkungen der Krise zu schützen.

a. Finanz- und Eurokrise

Die Zeitperiode unmittelbar nach der Verabschiedung des WHG zeichnete sich durch einen relativ tiefen Mittelbedarf aus. Die Situation änderte sich jedoch mit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Von September 2008 bis April 2009 hat der IWF Kredite an Mitgliedländer mit Zahlungsbilanzproblemen im Umfang von insgesamt rund 150 Milliarden US-Dollar vergeben bzw. in Aussicht gestellt. Somit verblieben dem IWF in seinen regulären Mitteln noch knapp 50 Milliarden US-Dollar.

⁸ Bundesbeschluss vom 18. März 2004 über die internationale Währungshilfe, BBl **2004** 4981.

⁹ Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 27. Mai 2009 über die internationale Währungshilfe, BBl **2009** 4803.

¹⁰ Bundesbeschluss vom 11. März 2013 über die Gewährung eines Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe, BBl **2013** 2907.

¹¹ Bundesbeschluss vom 1. März 2011 über den ausserordentlichen, zeitlich befristeten Beitrag zur Aufstockung der Mittel des IWF im Rahmen der internationalen Währungshilfe (IWF-Sonderhilfebeschluss), BBl **2011** 2931.

Um den möglichen Mittelbedarf zahlreicher Mitgliedstaaten decken zu können, beschloss der Internationale Finanz- und Währungsausschuss (IMFC), das ministerielle Steuerungsorgan des IWF, an seiner Frühjahrssitzung im April 2009 Massnahmen zur Erhöhung der Kreditvergabekapazität des IWF. Die anstehende Quotenüberprüfung wurde vorgezogen, mit dem Ziel, die Quotensumme auf 476.8 Milliarden SZR zu verdoppeln. Zusätzlich wurden die NKV von 34 Milliarden SZR auf 367.5 Milliarden SZR (rund 540 Mrd. USD) aufgestockt. Diese Mittel stiegen im November 2011 mit Polens NKV-Beitritt weiter auf rund 370 Milliarden SZR. Zur Deckung eines möglichen unmittelbaren Kreditbedarfs schloss der IWF bilaterale Kreditlinien im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar ab. Diese Kreditlinien dienten als Überbrückung bis zum Inkrafttreten der geänderten und erhöhten NKV.

Auch die Schweiz hatte dem IWF eine auf maximal zwei Jahre beschränkte bilaterale Kreditlinie der SNB mit Garantie des Bundes von bis zu 10 Milliarden US-Dollar in Aussicht gestellt. Der diesbezügliche IWF-Sonderhilfebeschluss¹² für einen Rahmenkredit von 12.5 Milliarden Franken wurde gestützt von Artikel 2 Absatz 1 WHG den eidgenössischen Räten vorgelegt. Aufgrund einer längeren Eintretensdebatte im Nationalrat wurde jedoch die Vorlage gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den NKV¹³ am 1. März 2011 verabschiedet. Aus diesem Grund wurde die bilaterale Kreditlinie nicht aktiviert.

Box 1:

Währungszusammenarbeit im IWF

Die Grundlage für die internationale Währungszusammenarbeit bilden hauptsächlich die Fazilitäten und Mittel des IWF, der zur Aufgabe hat, die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu sichern.

Die Mittel des IWF bestehen vorwiegend aus den Quoten seiner Mitgliedländer. Die Inkraftsetzung der 2010er Quoten- und Gouvernanzreform des IWF Ende Januar 2016 hat die Quotensumme auf 476.8 Milliarden SZR verdoppelt (rund 658 Mrd. CHF). Die Schweizer Quote ist von 3.5 Milliarden SZR auf 5.8 Milliarden SZR (rund 8 Mrd. CHF) gestiegen.

In akuten Krisensituationen kann der IWF – mit Zustimmung einer 85-Prozent-Mehrheit der 36 Teilnehmer dieses Instruments – auf Neue Kreditvereinbarungen (NKV) zurückgreifen. Als sich die Finanz- und Wirtschaftskrise verschärfte, wurden die NKV revidiert und 2010 aufgestockt. Die mit der Reform 2010 einhergehende Verdoppelung der Quoten wurde durch eine entsprechende Reduktion der NKV-Mittel kompensiert. Gegenwärtig betragen sie 182 Milliarden SZR (rund 251 Mrd. CHF). Um mit den erweiterten NKV ein wirksames Instrument zur Krisenprävention und -bewältigung zur Hand zu haben, wurde gleichzeitig deren ursprünglich fallweise Aktivierung durch allgemeine, von den NKV-Teilnehmern verabschiedete Aktivierungszeiträume bis zu sechs Monaten ersetzt. Die NKV ist zurzeit deaktiviert. Die Schweiz beteiligt sich an den NKV

¹² BBI 2011 2931

¹³ SR 941.16

mit einer maximalen Kreditzusage von rund 5.5 Milliarden SZR (rund 7.6 Mrd. CHF).

2012 wurde wegen ernster Sorgen um die Stabilität des Finanzsystems eine ausserordentliche, befristete Aufstockung der IWF-Mittel mit bilateralen Kreditlinien beschlossen. Diese dritte Finanzierungsquelle kann zusätzlich 280 Milliarden SZR (rund 386 Mrd. CHF) bereitstellen. Die bilateralen Kreditlinien laufen ab Ende 2016 sukzessive aus. Sie mussten bisher nicht beansprucht werden. Auf den Abschluss einer bilateralen Kreditlinie mit der Schweiz wurde verzichtet.

Die vom IWF bereitgestellten Mittel zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzproblemen können durch bilaterale Währungshilfen anderer Mitgliedländer ergänzt werden. Dies war beispielsweise beim IWF-Programm zugunsten von Russland (1996), Südkorea (1997), Brasilien (1998), Island (2008), Griechenland (2010) oder Irland (2010) der Fall.

Mit dem Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT) schliesslich finanziert der IWF vergünstigte Kredite an einkommensschwache Mitgliedländer. Die Kreditkapazität dieses Fonds wurde mit der Revision 2009 auf 11.3 Milliarden SZR (rund 15.6 Mrd. CHF) erhöht. Die Schweiz ist am PRGT mit rund 650 Millionen SZR beteiligt (rund 897 Mio. CHF).

Das Abklingen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und 2009 brachte nicht die erhoffte nachhaltige Erholung der weltwirtschaftlichen Konjunktur. Vielmehr eskalierte die Staatsschuldenkrise im Euroraum in der zweiten Hälfte 2011 derart, dass eine Ansteckung auf globaler Ebene drohte und die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ernsthaft gefährdet war. Zur wirksamen Bekämpfung der Krise beschloss der IMFC im April 2012 eine ausserordentliche, befristete Aufstockung der Mittel des IWF mit weiteren bilateralen Kreditlinien von über 430 Milliarden US-Dollar (288 Mrd. SZR). Diese Mittel sollen nur zum Einsatz kommen, falls die regulären Ressourcen sowie die NKV die Kreditvergabe des IWF nicht abdecken können. Rund 200 Milliarden US-Dollar wurden von den Ländern des Euroraums bereitgestellt.

Die Schweiz stellte einen bilateralen Kredit in Höhe von 10 Milliarden US-Dollar in Aussicht. Am 11. März 2013 bewilligten die eidgenössischen Räte gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 WHG einen Rahmenkredit von 10 Milliarden Franken für eine vom Bund garantierte Kreditlinie.¹⁴ Die bilaterale Kreditlinie konnte jedoch nicht eingerichtet werden, da sich die im WHG vorgesehene maximale Laufzeit von sieben Jahren nicht im Einklang mit der vom IWF vorgesehenen zehnjährigen Laufzeit bringen liess. Gegenwärtig finden im Rahmen des IWF Beratungen über die allfällige Erneuerung der bilateralen Kreditlinien zugunsten des IWF statt. In diesem Zusammenhang könnte die Schweiz erneut um einen Beitrag angegangen werden.

Der 2013 mit dem WHB bewilligte Rahmenkredit wird belastet, sobald die bilaterale Kreditlinie zugunsten der Ukraine beansprucht wird. Der Bundesrat beauftragte die

¹⁴ Bundesbeschluss vom 11. März 2013 über die Gewährung eines Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe, BBI 2013 2907.

SNB, der Ukraine einen Kredit von 200 Millionen US-Dollar zu gewähren. Der Bund garantiert der SNB die fristgerechte Rückzahlung und Verzinsung des Darlehens. Das Darlehen ist Teil einer international breit abgestützten koordinierten Hilfsaktion der Staatengemeinschaft zur finanziellen Stabilisierung der Ukraine. Er ist an die Umsetzung des Programms des IWF gebunden und darf nicht zur Finanzierung des Militärbudgets verwendet werden.

b. Entwicklungen im Zusammenhang mit den ärmeren Ländern

Zwar hatte die globale Finanzkrise ihren Ursprung in entwickelten Ländern, doch es wurde schnell ersichtlich, dass einige aufstrebende Volkswirtschaften sowie ärmere Länder wenig resistent gegen Konjunkturschwankungen und Ansteckungen waren. Zudem trübte die zunehmende Volatilität der Rohstoffpreise die wirtschaftlichen Aussichten einiger ärmerer Länder. Die Fortschritte dieser Länder im Vorfeld der Krise sollten möglichst nicht gefährdet werden. Der Mittelbedarf dieser Länder stieg im Zuge der Krise stark an. So entschieden die Mitglieder des IWF im Juli 2009, einige Reformen zugunsten der ärmeren Länder zu verabschieden. Die drei relevantesten werden im Folgenden dargelegt:

- Erstens wurde entschieden, die Darlehensmittel, die für die verbilligte Kreditvergabe an ärmere Länder zur Verfügung stehen, bis 2014 auf 17 Milliarden US-Dollar zu verdoppeln. Gleichzeitig wurden die Bezugsobergrenzen verdoppelt, die nun bei 100 Prozent der Quote pro Jahr und bei 300 Prozent der Quote insgesamt liegen. Dazu wurde die Schweiz, neben anderen Geberländern, von der IWF-Geschäftsleitung um anteilmässige Darlehen an den PRGT angefragt. Auf Anfrage des Bundes stellte die SNB dem IWF zugunsten des PRGT ein Darlehen in der Höhe von 500 Millionen SZR gestützt auf die Artikel 3 und 6 Absatz 2 WHG zur Verfügung, was einem Lastenanteil von rund 5 Prozent entspricht. Das Darlehen wurde gemäss Artikel 6 Absatz 3 WHG mit einer Bundesgarantie abgesichert. Dafür wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 950 Millionen Franken gewährt. Basierend auf einer Entscheid des IWF-Exekutivrats wurde der Verpflichtungszeitraum des Darlehens der SNB an den PRGT im Herbst 2014 um weitere fünf Jahre bis 2020 verlängert.
- Zweitens wurden 2009 bisherige Instrumente für die Unterstützung ärmerer Länder durch drei neue ersetzt und unter dem Dach des PRGT-Treuhandfonds zusammengefasst. Die erweiterte Kreditfazilität (Extended Credit Facility) bildet seither das Hauptinstrument des IWF für die Vergabe mittelfristiger Kredite an ärmere Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Einige frühere Fazilitäten, insbesondere die ENDA- und die EPCA-Fazilitäten, wurden am 1. Februar 2014 endgültig geschlossen, nachdem alle Kredite zurückbezahlt worden waren. Die Restbeträge wurden von den meisten Ländern in die äquivalente kurzfristige Kreditfazilität transferiert. Auch der Schweizer Betrag von rund 530 000 Franken wurde im Januar 2015 nach Zustimmung des Parlaments im Rahmen des Voranschlags 2015 in die kurzfristige Kreditfazilität überführt.
- Drittens wurde die Zinssubventionierung für ärmere Länder befristet erhöht, indem alle Kredite bis Ende 2016 zu einem Nullzins vergeben werden.

Die Schweiz leistete über den Zeitraum 2011–2014 zudem vier jährliche A-fonds-perdu-Beträge von 4 Millionen Franken zur Aufstockung des Zinsverbilligungskontos. Diese Beiträge wurden einem bestehenden nicht ausgeschöpften Verpflichtungskredit von 100.5 Millionen Franken belastet (sog. ESAF-Finanzierungsbeschluss).¹⁵ Der Beschluss sah vor, dass Verpflichtungen bis zum 31. Dezember 2011 eingegangen werden konnten. Der Verpflichtungskredit wurde bis auf 1.5 Millionen Franken ausgeschöpft.

Als Nächstes beschloss der Exekutivrat Ende September 2012, das Zinskonto des PRGT-Treuhandfonds mit den ausserordentlichen Einnahmen aus IWF-Goldverkäufen in den Jahren 2009 und 2010 in der Höhe von insgesamt 2.45 Milliarden SZR (rund 3.4 Mrd. CHF) aufzustocken. Die Aufstockung sollte dazu beitragen, den Treuhandfonds längerfristig selbsttragend zu machen. Auch die Schweiz beteiligte sich an der Aufstockung mit einem Betrag von 50 Millionen Franken, welcher dem damaligen Wert des Gewinnanteils der Schweiz an den Goldverkäufen von rund 35.6 Millionen SZR entspricht. Das Parlament bewilligte am 12. Dezember 2013 dafür einen Verpflichtungskredit von 50 Millionen Franken. Dieser Beitrag wird in fünf jährlichen Tranchen von 10 Millionen 2014–2018 in das PRGT-Zinskonto einbezahlt.

Am 4. Februar 2015 beschloss der Exekutivrat des IWF die Schaffung des CCR-Treuhandfonds zur Unterstützung der ärmsten Länder bei Katastrophen (Catastrophe Containment and Relief Trust, CCR Trust). Dieser wurde im Kontext der Ebola-Krise geschaffen und soll dem Erlass von Zahlungen an den IWF nach Naturkatastrophen oder schwerwiegenden Epidemien dienen. Der CCR-Treuhandfonds löst den früheren Post-Catastrophe Debt Relief Trust (PCDR-Trust) ab, der nach dem Erdbeben in Haiti 2010 zur Entschuldung der ärmsten Länder nach erheblichen Naturkatastrophen geschaffen wurde. Für die Finanzierung des CCR-Treuhandfonds sah der IWF die Liquidation der Restbeträge vergangener Entschuldungsmassnahmen und den Transfer der Restbeträge in das allgemeine Konto des CCR-Treuhandfonds vor. Der Schweizer Restanteil beträgt rund 1.3 Millionen SZR und wird nach dem Beschluss des Parlaments zum Voranschlag 2016 in den CCR-Treuhandfonds überführt.

Für weitere A-fonds-perdu-Beiträge an IWF-Fazilitäten für ärmere Länder wurden auf der Grundlage des WHG Mittel aus früher bewilligten Verpflichtungskrediten verwendet. Beim Beitrag an die Entschuldung von Liberia wurden 2008 Mittel aus dem Verpflichtungskredit von 90 Millionen Franken für die Beteiligung der Schweiz an der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF) und an der HIPC-Initiative zur multilateralen Entschuldung von Entwicklungsländern von 1996 beansprucht. Der Verpflichtungskredit wurde mit dem Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz am neuen Treuhandfonds des IWF vom 11. März 1998¹⁶ gewährt. Dieser sah vor, dass Verpflichtungen bis zum 31. Dezember 2010 eingegangen werden konnten. Weitere Beiträge an die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative sind immer noch möglich, da Länder wie Simbabwe, Sudan oder Somalia potenziell bezugsberechtigt bleiben. Diese würden, solange es sich um kleinere Beträge han-

¹⁵ BBl 1996 I 1004

¹⁶ BBl 1998 1481

delt, den Räten im Rahmen des Voranschlags oder der Nachträge durch die Räte vorgelegt. Dies war beispielsweise auch beim Schweizer Beitrag zur Unterstützung der asiatischen Länder nach dem Tsunami 2005 der Fall. Damals leistete die Schweiz einen Beitrag von 2 Millionen US-Dollar, der durch die Räte im Rahmen des Nachtrags 2005 bewilligt wurde.

1.2 Revision des WHG: Die beantragte Neuregelung

Die Erfahrungen seit Inkraftsetzung des WHG machen deutlich, dass Änderungen und Präzisierungen angebracht sind. Insbesondere wegen der unter Artikel 2 Absatz 3 vorgesehenen Laufzeitbeschränkung ist die Verlässlichkeit des Schweizer Engagements im Krisenfall nicht mehr gewährleistet. Die Vielfalt der geleisteten Beiträge zugunsten der ärmeren Länder zeigt zudem, dass die gegenwärtige Formulierung des Artikels 8 Absatz 2 WHG einer Präzisierung bedarf. Zudem soll bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten die Mitwirkung der SNB bei der Finanzierung explizit im Gesetz vorgesehen werden.

1.2.1 Anpassung der Laufzeit von Darlehen oder Garantieverpflichtungen

Im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise wurden vermehrt neue Programme mit längerer Ziehungs- und Rückzahlungsfrist vereinbart. Der IWF sah die Notwendigkeit, längere Programme für Länder mit ausserordentlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten vorzusehen, damit tiefgreifende strukturelle Probleme mit den notwendigen Reformen angegangen werden können. So beschloss der IWF, dass Länder auch bei Programmen mit längeren Ziehungsfristen unter der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) einen ausserordentlichen Zugang zu seinen Ressourcen beantragen können. Bis dahin wurde ein solcher Zugang nur beim Abschluss von regulären Beistandsabkommen gewährt. Die EFF unterscheidet sich von Beistandsabkommen durch ihre längere Ziehungs- (vier statt maximal drei Jahre) und Rückzahlungsfrist (maximal zehn statt fünf Jahre). Die EFF wurde 1974 für Länder mit längerfristigen strukturellen Problemen eingeführt. Vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise fand sie selten Anwendung. Die tiefgreifendere strukturelle Natur der Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Länder während der Staatsschuldenkrise des Euroraums führte zu einer Praxisänderung. Irland erhielt 2010 als erstes Land ein EFF mit ausserordentlichem Zugang. Darauf folgten Griechenland (2012), Zypern (2013) und die Ukraine (2015).

Die viel stärkere Beanspruchung der Ressourcen des IWF durch Programme mit bis zu zehnjährigen Rückzahlungsfristen hat dazu geführt, dass der Währungsfonds beim Einholen von zusätzlichen Mitteln für den Krisenfall die Mitgliedstaaten um längere Laufzeiten ersucht hat. Bei der befristeten Aufstockung der Mittel des IWF anhand von bilateralen Kreditlinien, die im April 2012 beschlossen wurde, wurde in den Kreditverträgen zwischen den Gebern und dem IWF eine Laufzeit von mindestens zehn Jahren vorgesehen. Da gemäss Artikel 2 Absatz 3 WHG die Laufzeit von Darlehen und Garantieverpflichtungen auf höchstens sieben Jahre beschränkt ist,

konnte die Schweiz ihren 2012 in Aussicht gestellten bilateralen Beitrag von 10 Milliarden US-Dollar nicht leisten. Bislang vereinbarten 35 Länder bilaterale Kreditlinien mit dem IWF.

Trotz des Abklingens der Krise bleiben einige Länder mit grösseren strukturellen Problemen konfrontiert. Diese können nur mittels einer starken Reformbereitschaft über längere Zeitperioden angegangen werden. Es ist deshalb zu erwarten, dass der IWF weiterhin vermehrt länger laufende Programme gewähren wird. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die Fristen zur Rückzahlung der Kredite noch weiter erstreckt werden.

Um zu gewährleisten, dass die Schweiz sich im zukünftigen Krisenfall verlässlich an internationalen Währungshilfeaktionen beteiligen kann, ist es notwendig, die Laufzeit von Darlehen und Garantieverpflichtungen gemäss Artikel 2 WHG anzupassen. Auch in der Vergangenheit hat sich die Schweizer Währungshilfe relativ eng an der gängigen Kreditvergabepraxis des IWF orientiert (siehe Box 2). Angesichts des Trends zu längeren Rückzahlungsfristen soll die maximale Laufzeit von Darlehen und Garantieverpflichtungen auf zehn Jahre erhöht werden. Gleichzeitig sollen Ausnahmen möglich sein, falls die Instrumente insbesondere des IWF längere Laufzeiten vorsehen.

Box 2:**Historischer Rückblick auf die Laufzeiten der Schweizer Währungshilfe**

Mit ihrer ersten Mitwirkung an internationalen Währungsmassnahmen im Rahmen des IWF 1963 beteiligte sich die Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) mit einem Assoziierungsabkommen. Damals betrug die Rückzahlungsfrist der von der Schweiz gewährten Darlehen fünf Jahre. Die damalige Botschaft des Bundesrates macht deutlich, dass die vorgesehene Laufzeit von maximal fünf Jahren der damaligen Praxis des IWF entsprach.¹⁷

Die Praxis des IWF änderte sich 1974 mit der Schaffung der Ölfazilität. Mit dieser Einrichtung sollten erdölproduzierende Länder und weitere Industrieländer ohne Zahlungsbilanzschwierigkeiten Staaten mit grösseren Defiziten aufgrund der hohen Erdölpreise Gelder und Kredite zur Verfügung stellen. Die Rückzahlungsfrist solcher Kredite betrug drei bis sieben Jahre. Aus diesem Grund passten die Räte im Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 27. Januar 1975¹⁸ die Laufzeit ihrer Währungskredite auf maximal sieben Jahre an.

Seit 1975 wurden weitere Bundesbeschlüsse über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom Parlament verabschiedet. Alle beschränkten die maximale Frist zur Rückzahlung der Darlehen und Garantieverpflichtungen, die auf Basis des jeweils zugesprochenen Rahmenkredit gewährt werden konnten, auf sieben Jahre. Mit dem Währungshilfegesetz von 19. März 2004 wurde die Laufzeit von sieben Jahren unter Artikel 2 Absatz 3 WHG übernommen.

¹⁷ BBI 1963 I 349, hier 361

¹⁸ BBI 1975 I 1150

1.2.2 Anpassung des Finanzierungsartikels für Beteiligungen gemäss Artikel 3 WHG

Die Praxis der Währungshilfe zugunsten ärmerer Länder seit Inkrafttreten des WHG zeigt, dass Verpflichtungen eingegangen wurden, die innerhalb des gleichen Jahres honoriert werden mussten. Artikel 8 Absatz 2 des geltenden WHG sieht für jede Beteiligung zugunsten ärmerer Länder einen besonderen Verpflichtungskredit vor. Für Verpflichtungen, die im gleichen Jahr eingegangen und honoriert werden, ist gemäss Artikel 21 des Finanzhaushaltgesetzes jedoch kein Verpflichtungskredit nötig. Die entsprechenden Mittel werden im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag resp. der Nachträge dem Parlament unterbreitet.

Ein Verweis auf das FHG stellt sicher, dass jegliche Beteiligungen zugunsten ärmerer Länder weiterhin dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden. Dadurch wird eine umfassende Regelung vorgenommen, die der Vielfalt von Finanzierungsfällen zugunsten ärmerer Länder besser gerecht wird. Zudem können unnötige Verwaltungs- und Verfahrensschritte verhindert werden.

1.2.3 Beteiligung der SNB bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG

Seit dem Inkrafttreten des WHG wurde keine Währungshilfe gestützt auf Artikel 4 WHG geleistet. Jedoch lassen sich zukünftige Währungshilfeaktionen zugunsten einzelner Staaten nicht ausschliessen. Weitere Hilfen insbesondere an Länder der Stimmrechtsgruppe oder in Form von Überbrückungskrediten im Rahmen eines IWF-Programms sind durchaus möglich.

In Artikel 6 WHG über die Mitwirkung der SNB fehlt eine explizite Klärung der Rolle der SNB bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG. Dieser Interpretationsspielraum bei der Auslegung des Gesetzes könnte teilweise die Zurückhaltung bei der Anwendung von Artikel 4 WHG erklären. Der Mitwirkung der SNB bei der Finanzierung der Währungshilfe zugunsten eines einzelnen Staates, mit dem die Schweiz gemäss Artikel 4 Absatz 1 WHG eng zusammenarbeitet, oder im Rahmen mittel- oder längerfristiger international koordinierter Stützungsaktionen gemäss Artikel 4 Absatz 2 WHG würde mit der beantragten Änderung eine klare gesetzliche Grundlage verliehen.

Um eine Beteiligung der SNB explizit vorzusehen, soll neu unter Artikel 6 WHG ein Absatz (Abs. 3) eingeführt werden. Der Bundesrat kann demnach der SNB den Antrag stellen, die Darlehens- oder Garantiegewährung bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG zu übernehmen. Als Sicherheit garantiert der Bund der SNB die fristgerechte Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen.

1.3 Verlängerung des Währungshilfebeschlusses (WHB)

Wie bereits unter Ziffer 1.1.3 dargelegt finden gegenwärtig im Rahmen des IWF Beratungen über die allfällige Erneuerung der bilateralen Kreditlinien zugunsten des IWF statt. In diesem Zusammenhang könnte die Schweiz erneut um einen Beitrag angegangen werden. Artikel 8 Absatz 1 des WHG sieht vor, dass die Währungshilfe in Fällen ernsthafter Störungen des internationalen Währungssystems gemäss Artikel 2 WHG und die Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG mit einem Rahmenkredit finanziert wird. Dieser wird mit einfachem Bundesbeschluss von den Räten bewilligt und ist erneuerbar. Mit dieser Botschaft wird eine Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 11. März 2013 über die internationale Währungshilfe (Währungshilfebeschluss, WHB) beantragt. Der WHB vom 11. März 2013 gilt für eine Dauer von fünf Jahren. Die Verlängerung des Rahmenkredits von 10 Milliarden Franken um weitere fünf Jahre soll sicherstellen, dass die Schweiz sich rasch und zuverlässig bei Währungshilfemassnahmen beteiligen kann.

Der Rahmenkredit soll wie bisher als rollender Fonds geführt werden: Indem eine Obergrenze für alle zum gleichen Zeitpunkt pendenten Geschäfte festgelegt wird, lässt er im Sinne eines revolverenden Fonds die Wiederanrechnung rückfliessender Darlehen und verlustfrei erloschener Garantien zu. Eine Berichterstattung über die Verwendung der Mittel findet jährlich im Rahmen des Berichts des Bundesrates über internationale Finanz- und Steuerfragen statt.

1.4 Begründung und Bewertung

Sowohl die Revision des WHG als auch die Verlängerung des WHB sind im Interesse der Schweiz. Als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung ist die Schweiz stark auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Geordnete internationale Währungs- und Finanzverhältnisse sind für die Schweiz von hoher Bedeutung, insbesondere da sie über einen international ausgerichteten Werk- und Finanzplatz verfügt. Erstens können im Fall einer Krise Länder betroffen sein, mit denen die Schweiz sowohl finanziell wie wirtschaftlich sehr eng verflochten ist. Zweitens wäre die Schweiz aufgrund ihrer Offenheit, ihres bedeutenden Finanzplatzes und ihrer international wichtigen Währung in ausgeprägtem Ausmass von einer Destabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems betroffen.

Die globale Finanzkrise und die Schuldenkrise im Euroraum haben deutlich gezeigt, wie stark die Schweiz im Falle von Krisen und Verunsicherung der Märkte betroffen ist. In Zeiten erhöhter Unsicherheit betrachten die Märkte den Schweizerfranken traditionell als «sicheren Hafen». Dies lässt den Schweizerfranken in der Regel über das Mass hinaus ansteigen, das durch Fundamentaldaten gerechtfertigt wäre. Die Risiken, die mit den Schwankungen des Frankens entstehen, treffen nicht nur den Export- und den Tourismussektor stark. Auch die Stabilität des Schweizer Finanzsektors könnte mittelfristig betroffen sein, falls eine Verlangsamung gewisser Sektoren zu zunehmenden Kreditausfällen führt oder falls die Zinsen weiterhin auf einem tiefen Niveau bleiben und auf die Profitabilität von Finanzinstituten drücken. Die Aufwertung stellt auch die Nationalbank vor neue Herausforderungen, sowohl bei

der Wahrung von Preisstabilität als auch aufgrund des hohen Anteils an Fremdwährungen in ihrer Bilanz.

Die globalen Krisen der letzten Jahre haben bedeutende Änderungen in der internationalen Finanzarchitektur herbeigeführt. Dies betrifft auch die Währungshilfe, insbesondere im Rahmen des IWF. Um seine eigene Reaktionsfähigkeit und Effektivität in einem sich änderndem Umfeld bewahren zu können, passte der Währungsfonds sein Instrumentarium und seine Kreditvergabepraxis sowohl für systemische Krisenfälle als auch für ärmere Länder an. Da die Währungshilfe der Schweiz in der Regel eng mit den Instrumenten des IWF zusammenhängt, soll die Änderung des WHG dazu dienen, dass auch die Schweiz ihre Verlässlichkeit, ihre Reaktionsfähigkeit und ihre Flexibilität bewahren kann.

Die Schweiz hat ein grosses Interesse, sich weiterhin verlässlich an Aktionen zur Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems beteiligen zu können. Dies sichert ihr darüber hinaus ihre Stellung im internationalen Finanzsystem und erlaubt ihr, ihre Position zu Fragen der Finanzstabilität in den internationalen Gremien glaubhaft und wirksam einzubringen.

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Gesetzesrevision ist notwendig, damit sich die Schweiz weiterhin wirksam an Währungshilfeaktionen bei Störungen des internationalen Währungssystems insbesondere im Rahmen des IWF beteiligen kann. Weitere Anpassungen und Präzisierungen sorgen dafür, dass der administrative Aufwand möglichst gering gehalten wird.

1.6 Umsetzung

Das EFD ist in Absprache mit der SNB für die Umsetzung verantwortlich. Eine jährliche Rechenschaft über die Währungshilfeaktivitäten der Schweiz wird im Rahmen des Berichts des Bundesrates über internationale Finanz- und Steuerfragen abgelegt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2

Der bisherige Absatz 2 enthielt ein Verbot, finanzielle Leistungen an die Bezüge von schweizerischen Gütern oder Dienstleistungen zu binden. Damit sollte die Währungshilfe von Instrumenten der Exportförderung abgegrenzt werden. In der Praxis hat sich diese Abgrenzung als nicht notwendig erwiesen. Auf diese Präzisierung wird neu verzichtet.

Die Höchstlaufzeit der Darlehen oder Garantieverpflichtungen im *Absatz 2* (bisher Abs. 3) wird neu auf zehn Jahre erhöht. Allfällige Ausnahmen müssten begründet

werden, beispielsweise damit, dass die Instrumente des IWF längere Laufzeiten vorsehen. Die Laufzeit ist als Rückzahlungsfrist für tatsächlich ausstehende Beträge zu verstehen und ist von der Verpflichtungsdauer und der Ziehungsdauer eines Kredits oder einer Kreditlinie zu unterscheiden. Die Verpflichtungsdauer bezieht sich auf die Dauer des Rahmenkredits, der mit dem jeweiligen Währungshilfebeschluss von den eidgenössischen Räten bewilligt wird. Die Ziehungsdauer bezeichnet den Zeitraum, in dem ein Land berechtigt ist, Zahlungen direkt von der Schweiz oder vermittelt durch Institutionen wie den IWF zu erhalten. Bei der Währungshilfe im Rahmen eines IWF-Programms entspricht die Ziehungsdauer in der Regel der Länge des vereinbarten Programms. Erst wenn ein Betrag oder eine Tranche von einem Land gezogen oder beansprucht wird, fängt die Laufzeit des Darlehens oder der Garantieverpflichtung an.

Art. 6

Allgemein ist anzumerken, dass die SNB gemäss Artikel 5 Absatz 3 des Nationalbankgesetzes (NBG) im Bereich der internationalen Währungskooperation mitwirkt und nach Massgabe der entsprechenden Bundesgesetzgebung mit dem Bundesrat zusammenarbeitet. Es gilt das Prinzip des einvernehmlichen Handelns von Bundesrat und Nationalbank; dies im Unterschied zu den Kernaufgaben der SNB gemäss Artikel 5 Absätze 1 und 2 NBG, bei denen die SNB Weisungsfreiheit von den Behörden des Bundes geniesst. So übernimmt die SNB im Bereich der internationalen Währungskooperation, namentlich bei der Währungshilfe, als Vollzugsorgan des Bundes die Darlehens- oder Garantiegewährung im Auftrag oder auf Antrag des Bundes.

Folgende Änderungen von Artikel 6 sind vorgesehen. *Absatz 1* wird redaktionell angepasst. Diese Anpassung hat jedoch keine materiellen Auswirkungen auf die bisherige Anwendung des Gesetzes. Der Artikel erhält einen neuen Absatz (Abs. 3), sodass der restliche Absatz lediglich neu nummeriert wird. Zudem wird die Möglichkeit geschaffen, Präzisierungen durch zusätzliche Erläuterungen zu bestehenden Absätzen vorzunehmen.

Absatz 2 ermächtigt die SNB, auf Antrag des Bundesrates die Darlehensgewährung an Spezialfonds und andere Einrichtungen des IWF zu übernehmen. Die SNB kann den Antrag annehmen oder ablehnen. Wenn ihr Einverständnis vorliegt, kann der Bundesrat den eidgenössischen Räten ein Kreditbegehren unterbreiten, das die Darlehensgewährung durch die SNB (mit Bundesgarantie) beinhaltet. Andernfalls kann der Bundesrat dem Parlament ein Kreditbegehren unterbreiten, das die Finanzierung der schweizerischen Beteiligung aus Bundesmitteln vorsieht.

Absatz 3 klärt die Mitwirkung der SNB bei der Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4. Der Bundesrat kann der SNB den Antrag stellen, die Darlehens- oder Garantiegewährung zu übernehmen. Der Antrag kann definitionsgemäss entweder angenommen oder abgelehnt werden. Als Vollzugsorgan des Bundes in der internationalen Währungskooperation wird die SNB der Aufforderung des Bundesrats grundsätzlich nachkommen und die Finanzierung der Währungshilfe nach Artikel 4 sicherstellen. Im Fall, dass die Mitwirkung der SNB im Widerspruch zu wichtigen Interessen der SNB stehen würde, weil es zu Konflikten mit der Geld-

und Währungspolitik der SNB kommen könnte, müsste die SNB die Mitwirkung in Wahrung ihrer Unabhängigkeit ablehnen. In einem solchen Fall könnte der Bund ohne Mitwirkung der SNB Währungshilfe leisten.

Absatz 4 (bisher Abs. 3) umschreibt die Bundesgarantie, die bei allen Arten der Mitwirkung der SNB zum Tragen kommt. Sie deckt sowohl die Rückzahlung des Darlehens bzw. der Garantie als auch alle weiteren Aufwendungen der SNB, die im direkten Zusammenhang mit der fristgerechten Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen stehen.

Art. 8 Abs. 2

Beteiligungen nach Artikel 3 richten sich nach Artikel 21 des Finanzhaushaltsgesetzes. Dieser sieht vor, dass für über das laufende Voranschlagsjahr hinauswirkende finanzielle Verpflichtungen in der Regel ein Verpflichtungskredit einzuholen ist. Beiträge an ärmere Länder im Rahmen des WHG bedürfen in jedem Fall eines Verpflichtungskredits für überjährige Verpflichtungen. Für Verpflichtungen, die im gleichen Jahr eingegangen und honoriert werden, werden die Mittel im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag resp. der Nachträge dem Parlament zur Bewilligung unterbreitet.

Verpflichtungskredite für grössere Beiträge im Rahmen neuer multilateraler Initiativen zugunsten ärmerer Länder werden dem Parlament im Rahmen einer Botschaft mit besonderem Bundesbeschluss unterbreitet. Bei kleineren Beiträgen kann der Bundesrat die Verpflichtungskredite im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag oder mit den Nachträgen beantragen. Der Entscheid über die Art der Bewilligungsverfahren richtet sich nach Artikel 13 Absatz 3 FHV. Sämtliche Kredite oder Garantieverpflichtungen des Bundes im Sinne von Artikel 3 werden mit einfachem Bundesbeschluss vom Parlament genehmigt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Gesetzesrevision hat grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen für den Bund. Im Rahmen der Geschäfte, die nach den Artikeln 2 und 4 des Währungshilfegesetzes abgewickelt werden sollen, ergibt sich eine Belastung der Staatsrechnung nur für den Fall, in dem Kredite nicht zurückbezahlt oder nicht bedient werden. Dies ist in der langjährigen Geschichte der Währungshilfe noch nie vorgekommen. Für Beteiligungen nach Artikel 3 wird im Regelfall ein Verpflichtungskredit eingeholt und die entsprechenden Zahlungen werden im jeweiligen Voranschlag und im Finanzplan aufgenommen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Da es sich bei dieser Vorlage nur um eine Anpassung und Präzisierung gesetzlicher Grundlagen handelt, wird deren Umsetzung keine personellen Auswirkungen für den Bund haben.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des Bundesgesetzes über die internationale Währungshilfe obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Wie bereits unter Ziffer 1.4 erläutert ist die Schweiz als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung stark auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Ihr international ausgerichteter Werk- und Finanzplatz profitiert von geordneten internationalen Währungs- und Finanzverhältnissen. Daher hat die Schweiz ein grosses Interesse, sich weiterhin verlässlich an Aktionen zur Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems beteiligen zu können.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁹ zur Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Revision des Währungshilfegesetzes ist in den Zielen des Bundesrates 2016 ausgewiesen. Ziel 3 des Bundesrates sieht vor, dass die Schweiz ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung leistet und der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten sichert.

¹⁹ BBl 2016 1105

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen des WHG stützen sich wie der geltende Erlass auf die Artikel 54 Absatz 1 und 99 der Bundesverfassung²⁰.

5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

Mit der Revision des Währungshilfegesetzes WHG werden keine neuen Fördertatbestände geschaffen. Vielmehr sollen die bestehenden Rechtsgrundlagen bereinigt und die bestehenden Massnahmen der Währungshilfe weitergeführt werden, weshalb keine Unterstellung unter die Ausgabenbremse vorzunehmen ist.

Mit der Verlängerung des WHB wird zwar der Plafonds von 10 Milliarden Franken nicht erhöht. Allein die Verlängerung führt aber dazu, dass neue Verpflichtungen eingegangen werden können, welche die Grenzwerte nach Artikel 159 Absatz 3 BV überschreiten. Die Verlängerung ist daher der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.3 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Für den im Rahmen der vorliegenden Botschaft eingereichten Finanzierungsbeschluss gelten die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²¹. Gemäss Artikel 5 des Subventionsgesetzes muss der Bundesrat die vom Bund gewährten Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch prüfen. In seinem Subventionsbericht von 2008²² hat der Bundesrat den Grundsatz aufgestellt, dass er Subventionen, deren Finanzierungsbeschlüsse dem Parlament im Rahmen von Sonderbotschaften vorgelegt werden, wie dies bei der vorliegenden Botschaft der Fall ist, systematisch überprüft.

²⁰ SR 101

²¹ SR 616.1

²² BBl 2008 6229

5.3.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Die Verlängerung des WHB ermöglicht es der Schweiz, sich auch in Zukunft rasch und verlässlich an internationalen Währungshilfeaktionen zu beteiligen. Die Höhe des Betrags ist dadurch zu begründen, dass der Rahmenkredit in Krisenfällen zum Tragen kommt, bei denen ein erhöhter Mittelbedarf für die Währungshilfe im Rahmen des IWF notwendig wird. Zudem dient der Verpflichtungskredit im Regelfall der Garantie von Darlehen der SNB.

5.3.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Die Währungshilfe wird in der Regel im Rahmen des IWF oder im Zusammenhang mit einem IWF-Programm zur Verfügung gestellt. So stellt die Schweiz sicher, dass ihre Beiträge möglichst wirksam eingesetzt werden. Die Schweiz hat im IWF-Exekutivrat die Gelegenheit, regelmässig die Fortschritte der Krisenländer zu überwachen und zu den weiteren Entwicklungen Stellung zu nehmen.

5.3.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Das Währungshilfegesetz legt fest, dass der Rahmenkredit in Fällen ernsthafter Störungen des internationalen Währungssystems gemäss Artikel 2 WHG sowie für die Währungshilfe zugunsten einzelner Staaten gemäss Artikel 4 WHG eingesetzt werden kann. Entscheide über die Gewährung von Währungshilfe geschehen in enger Absprache mit der SNB.