

11.076

**Botschaft  
zur Genehmigung der Quoten- und  
Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds**

vom 30. November 2011

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Quoten- und Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds.

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

30. November 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Mit der vorliegenden Botschaft wird die Genehmigung der Quoten- und Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds beantragt.***

### **Ausgangslage**

*Der Zweck des Internationalen Währungsfonds (IWF) besteht darin, die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu sichern. Seit der Gründung des IWF im Jahr 1944 haben sich das globale Währungs- und Finanzsystem wie auch die Weltwirtschaft massgeblich verändert. Zur wirksamen Erfüllung seines Mandates muss sich der IWF an diese Entwicklungen anpassen können. Das letzte Jahrzehnt war durch die Globalisierung der Finanzmärkte und der Weltwirtschaft geprägt. Daraus haben sich zwei Auswirkungen ergeben. Zum einen hat das Verhältnis der ordentlichen Ressourcen des IWF – d.h. die Gesamtsumme der Quoten, die gemäss dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds die primäre und langfristige Finanzierungsquelle des Währungsfonds sind – im Vergleich zum Gesamtvolumen der Weltwirtschaft und den internationalen Finanzströmen stark abgenommen. Zum anderen haben sich die relativen Gewichte der Mitgliedsländer wesentlich verändert. Dabei ist insbesondere die Wirtschaftskraft der Industriestaaten relativ zu den dynamischen Schwellenländern gesunken. Das letzte Jahrzehnt war aber auch durch das Ausbrechen einer schweren globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gekennzeichnet. Diese hat dazu geführt, dass die Kreditzusagen des IWF signifikant gestiegen sind. Mitte 2011 wurde diesbezüglich das Rekordniveau von rund 175 Milliarden Sonderziehungsrechten (rund 228 Milliarden Franken) erreicht.*

*Die Resolution zur Quoten- und Gouvernanzreform, die vom Gouverneursrat am 15. Dezember 2010 angenommenen wurde, führt zu einer signifikanten Aufstockung der ordentlichen Ressourcen des IWF. Gleichzeitig werden im IWF die Gewichtsverschiebungen in der Weltwirtschaft institutionell umgesetzt.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Die Quotenreform führt zu einer Verdoppelung der ordentlichen Ressourcen des IWF. Sie ist ein Element der mehrstufigen Aufstockung, die vom Internationalen Währungs- und Finanzausschuss, dem ministeriellen Steuerungsorgan des IWF, im Jahr 2009 beschlossen wurde. Die Quotenreform sieht gleichzeitig eine namhafte Umverteilung der Quoten zugunsten der schnell wachsenden Schwellenländer vor. Ferner wird mit der Gouvernanzreform eine ausgewogenere Vertretung der IWF-Mitglieder im Exekutivdirektorium angestrebt.*

*Die Quotenreform impliziert einen Anstieg der Schweizer Quote auf 5771,1 Millionen Sonderziehungsrechte (rund 7502 Mio. Fr.). Aufgrund der Quotenumverteilung sinkt aber der Anteil der Schweiz an der gesamten Quotensumme auf 1,21 Prozent. Ihre Position in der Rangliste der Länder mit den grössten Quotenanteilen ändert sich geringfügig vom 17. auf den 19. Rang. Innerhalb der Stimmrechtsgruppe behält sie den höchsten Anteil.*

---

*Die Mittel für die Erbringung der Schweizer Quote werden durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) bereitgestellt. Die Forderungen der SNB gegenüber dem IWF werden nicht vom Bund garantiert, sodass diesem keine finanziellen Verpflichtungen erwachsen. Bei Beanspruchung der Quote wird der ausstehende Betrag marktgerecht verzinst. Die Mittel werden nicht den einzelnen Mitgliedsländern, sondern unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung gestellt. Das Ausfallrisiko ist dementsprechend als sehr gering einzustufen. Zudem können die durch den IWF beanspruchten Mittel von der SNB im Bedarfsfall jederzeit und unverzüglich zurückgefordert werden.*

*Mit der Quotenreform wird ein entscheidender Schritt getan, um die langfristige Finanzierung des IWF sicherzustellen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der IWF seinen Grundauftrag der Stabilisierung des Währungs- und Finanzsystems effektiv und glaubwürdig wahrnehmen kann. Die Schweiz als international stark integrierte Volkswirtschaft mit eigener Währung und wichtigem Finanzplatz hat ein grosses Interesse daran, dass der IWF sein Mandat auch in der Zukunft effektiv wahrnehmen kann. Mit der Umverteilung der Quoten- und Stimmrechtsanteile und den Anpassungen bei der Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums wird die Legitimität der Institution gestärkt. Die Massnahmen sind somit eine logische Konsequenz der Globalisierung, von der die Schweiz als offene Wirtschaft mit einer stark ausgerichteten Exportindustrie in ausgeprägtem Ausmass profitiert.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Übersicht</b>	<b>9122</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>9125</b>
1.1 Herausforderungen für den IWF im letzten Jahrzehnt	9125
1.2 Singapur-Resolution von 2006 und Quoten- und Stimmrechtsreform von 2008	9125
1.3 Entscheid des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses vom 25. April 2009	9126
1.4 Resolution vom 15. Dezember 2010	9127
<b>2 Die Quoten des IWF</b>	<b>9128</b>
2.1 Rolle der Quoten	9128
2.2 Bestimmung der Quoten	9128
<b>3 Inhalt der Quoten- und Gouvernanzreform</b>	<b>9129</b>
3.1 Quotenreform	9129
3.2 Gouvernanzreform	9130
3.3 Inkrafttreten	9131
<b>4 Beteiligung der Schweiz</b>	<b>9131</b>
4.1 Höhe der Beteiligung	9132
4.2 Motivation für die Beteiligung	9132
<b>5 Auswirkungen</b>	<b>9133</b>
<b>6 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>9133</b>
<b>7 Rechtliche Aspekte</b>	<b>9134</b>
7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	9134
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	9134
7.3 Erlassform	9134
7.4 Referendum	9134
7.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	9135
<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung der Quoten- und Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds (<i>Entwurf</i>)</b>	<b>9137</b>
<b>Resolution 66-2 vom 15. Dezember 2010 über die 14. Allgemeine Quotenüberprüfung und die Reform des Exekutivdirektoriums</b>	<b>9139</b>

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Herausforderungen für den IWF im letzten Jahrzehnt

Der Zweck des Internationalen Währungsfonds (IWF) besteht darin, die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu sichern. Seit seiner Gründung im Jahr 1944 haben sich das globale Währungs- und Finanzsystem wie auch die Weltwirtschaft massgeblich verändert. Zur wirksamen Erfüllung seines Mandates muss sich der IWF an diese Entwicklungen anpassen können.

Das letzte Jahrzehnt war durch die Globalisierung der Finanzmärkte und der Weltwirtschaft geprägt. Daraus haben sich zwei Auswirkungen ergeben. Zum einen hat das Verhältnis der ordentlichen Ressourcen des IWF – d.h. die Gesamtsumme der Quoten, die gemäss IWF-Übereinkommen<sup>1</sup> die primäre und langfristige Finanzierungsquelle des Währungsfonds sind – im Vergleich zum Gesamtvolumen der Weltwirtschaft und den internationalen Finanzströmen stark abgenommen.<sup>2</sup> Dies hat deutlich gemacht, dass der IWF mehr Mittel benötigt, um die Finanzierung von ausserordentlichen Interventionen sicherzustellen. Zum anderen haben sich die relativen Gewichte der Mitgliedsländer wesentlich verändert. Dabei ist insbesondere die Wirtschaftskraft der Industriestaaten relativ zu den dynamischen Schwellenländern gesunken. Das letzte Jahrzehnt war aber auch durch das Ausbrechen einer schweren globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gekennzeichnet. Diese hat dazu geführt, dass die Kreditzusagen des IWF signifikant gestiegen sind. Mitte 2011 wurde diesbezüglich das Rekordniveau von rund 175 Milliarden Sonderziehungsrechten (rund 228 Milliarden Franken) erreicht.<sup>3</sup>

### 1.2 Singapur-Resolution von 2006 und Quoten- und Stimmrechtsreform von 2008

Verschiedene Schritte wurden bereits unternommen, um den obengenannten Entwicklungen Rechnung zu tragen. 2006 hat der Gouverneursrat bei der Jahrestagung des IWF in Singapur ein erstes Reformpaket zur besseren Abstimmung der Quoten- und Stimmrechtsanteile der Mitglieder mit den relativen Gewichten in der Weltwirtschaft verabschiedet.

Die entsprechende Resolution beinhaltete eine Ad-hoc-Umverteilung von Quoten- und Stimmrechtsanteilen zugunsten einer kleinen Gruppe von stark «unterrepräsentierten» Ländern (China, Korea, Mexiko und die Türkei).<sup>4</sup> Ferner beschloss der IWF

<sup>1</sup> Übereinkommen vom 22. Juli 1944 über den Internationalen Währungsfonds, SR 0.979.1.

<sup>2</sup> Zum Vergleich: Seit 1998 ist das globale Bruttoinlandprodukt nach Kaufkraftparitäten um rund 110 Prozent gestiegen.

<sup>3</sup> Die wichtigsten Kreditprogramme wurden für Mexiko (rund 47,3 Mrd. SZR) und für die drei Eurozone-Länder Griechenland (rund 26,4 Mrd. SZR), Irland (rund 19,5 Mrd. SZR) und Portugal (rund 23,7 Mrd. SZR) gesprochen.

<sup>4</sup> In der Terminologie des IWF wird ein Land als «unterrepräsentiert» bezeichnet, wenn seine tatsächliche Quote kleiner ist als die Quote, die anhand der Quotenformel berechnet wurde.

in einer zweiten Runde im März 2008 die sogenannte «2008 Quoten- und Stimmrechtsreform» (hier als «Reform von 2008» abgekürzt). Die wichtigsten Punkte dieser Reform waren: (i) die Erarbeitung einer neuer Formel für die Quotenberechnung; (ii) die Erhöhung der gesamten Quotensumme um knapp 10 Prozent mittels einer selektiven Erhöhung der Quoten von 54 Ländern, welche auf der Basis der neuen Formel unterrepräsentiert waren, wodurch die gesamte Quotensumme von rund 217,4 Milliarden SZR (rund 282,6 Mrd. Franken) auf rund 238,4 Milliarden SZR (rund 310 Mrd. Franken) gestiegen ist; (iii) die Stärkung der Stimmen der einkommensschwachen Länder durch eine Verdreifachung der Basisstimmen von 250 auf 750; damit wurde der Anteil der Basisstimmen von 2,1 Prozent auf 5,5 Prozent erhöht; auch wurde sichergestellt, dass dieser Anteil bei weiteren Quotenerhöhungen erhalten bleibt; (iv) die Einräumung des Rechts für die Stimmrechtsgruppen mit 19 oder mehr Mitgliedern, einen zweiten stellvertretenden Exekutivdirektor zu ernennen. Die Reform von 2008 ist am 3. März 2011 in Kraft getreten, nachdem die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitgliedsländer und 85 Prozent des Stimmgewichts erreicht wurde.

### **1.3                                    Entscheid des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses vom 25. April 2009**

Der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (IMFC), das ministerielle Steuerungsorgan des IWF, hat sich im April 2009 auf einen Massnahmenplan geeignet, um den Herausforderungen aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise Rechnung zu tragen. Im Vordergrund des Plans stand eine mehrstufige Aufstockung der IWF-Mittel, welcher mit der Quotenerhöhung abschliessend umgesetzt wird. Erstens wurden mit 21 Ländern bilaterale Kreditlinien im Wert von 250 Milliarden US-Dollar vereinbart.<sup>5</sup> Zweitens wurde die Rückversicherungsfazilität des IWF – die sog. Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) – revidiert. Diese Revision hat eine Erhöhung der NKV-Mittel von 34 Milliarden SZR auf 367,5 Milliarden SZR sowie die Erweiterung des Teilnehmerkreises um zahlreiche Schwellenländer zur Folge gehabt. Die geänderten NKV sind am 11. März 2011 in Kraft getreten und haben eine Laufzeit bis zum 16. November 2012. Der Beitritt der Schweiz zu den geänderten NKV wurde am 1. März 2011 von der Bundesversammlung genehmigt.<sup>6</sup>

Der Massnahmenplan von 2009 sah ferner eine Zuteilung von Sonderziehungsrechten im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar an die Mitgliedsländer vor. Schliesslich hielt er fest, dass die ordentliche Revision der Quoten (sog. «14. Allgemeine Quotenüberprüfung») um zwei Jahre vorzuziehen und bis Januar 2011 abzuschliessen sei. Dabei stand erstens eine signifikante Erhöhung der Gesamtsumme der Quoten im Vordergrund. Die Quoten sind gemäss IWF-Übereinkommen die primäre Finanzierungsquelle des Währungsfonds und bilden dessen Kapital. Anders als die

<sup>5</sup> Die Beteiligung der Schweiz an dieser Massnahme wurde mit der Botschaft vom 6. Mai 2009 über den ausserordentlichen, zeitlich befristeten Beitrag zur Aufstockung der Mittel des Internationalen Währungsfonds im Rahmen der internationalen Währungshilfe (IWF-Sonderhilfebeschluss) unterbreitet, BBl **2009** 3399. Sie wurde im Frühjahr 2011 von der Bundesversammlung genehmigt, aber aufgrund der Ratifizierung der NKV nicht mehr in Kraft gesetzt.

<sup>6</sup> Botschaft vom 8. September 2010 über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds, BBl **2010** 6105.

bilateralen Kredite und die NKV-Mittel haben die Quoten grundsätzlich einen unbefristeten Charakter und dienen zur Sicherstellung der ordentlichen Finanzierung des IWF; daher werden die Quoten als «ordentliche Ressourcen» bezeichnet. Abgesehen von einer knapp 10-prozentigen Erhöhung aufgrund der Reform von 2008 wurde die Gesamtsumme der Quoten seit der 11. Allgemeinen Quotenüberprüfung von 1998 nicht mehr angepasst. Zweitens sollte eine weitere Umverteilung der Quoten und Stimmrechte zugunsten von schnell wachsenden Schwellenländern erfolgen, ohne dabei die Stimmrechte der ärmsten Länder einzuschränken. Diese Punkte werden mit dem Reformpaket des IWF vom 15. Dezember 2010 umgesetzt.

#### **1.4 Resolution vom 15. Dezember 2010**

Die Resolution, die vom IWF-Gouverneursrat am 15. Dezember 2010 angenommen wurde (siehe Beilage), enthält ein Paket von sich ergänzenden Massnahmen zur Reform sowohl der Quoten als auch der Gouvernanz.

Die Quotenreform ist das Ergebnis der 14. Allgemeinen Quotenüberprüfung. Ihre wichtigsten Elemente sind: (1) die Verdoppelung der Quotensumme; (2) eine namhafte Umverteilung der Quoten, die insbesondere die schnell wachsenden Schwellenländer begünstigt; (3) der Beibehalt der Quoten- und Stimmrechtsanteile der ärmsten Länder; (4) eine erneute Überprüfung der NKV; (5) die Festlegung des Zeitplans für die nächste Anpassung der Formel zur Berechnung der Quoten und für den Abschluss der 15. Allgemeinen Quotenüberprüfung.

Die Gouvernanzreform wird laut Resolution durch eine Änderung des Übereinkommens vom 22. Juli 1944<sup>7</sup> über den Internationalen Währungsfonds konkretisiert. Sie betrifft die Grösse und Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums, des Entscheidungsgremiums des IWF. Die wichtigsten Elemente dieser Gouvernanzreform sind: (1) der Beibehalt der gegenwärtig 24 Exekutivdirektoriumssitze mit der Aufforderung, die Zusammensetzung des Rats alle acht Jahre zu überprüfen; (2) der Abbau von zwei Exekutivdirektoriumssitzen der europäischen Industrieländer zum Zweck der verbesserten Vertretung der Entwicklungs- und Schwellenländer; (3) die Aufhebung des Anrechts der Länder mit den fünf grössten Quoten, einen eigenen Exekutivdirektor oder eine eigene Exekutivdirektorin direkt zu bestimmen; (4) die Einräumung des Rechts für Ländergruppen mit sieben oder mehr Ländern, einen zweiten stellvertretenden Exekutivdirektor oder eine zweite stellvertretende Exekutivdirektorin zu ernennen.

Die Schweiz hat sich bei der Verabschiedung der Resolution vom 15. Dezember 2010 im Gouverneursrat des IWF der Stimme enthalten, um ihre Unzufriedenheit über den mangelnden Einbezug der nicht zu den G-20 zählenden Länder in der Schlussphase der Lösungsfindung zu signalisieren. Wie unter Ziffer 4.2 dargelegt, liegt es aber im Interesse der Schweiz, die Quoten- und Gouvernanzreform des IWF umzusetzen.

Damit die Quoten- und Gouvernanzreform als Gesamtpaket genehmigt werden kann (siehe Ziffer 7.3), müssen die Erhöhung der schweizerischen Quote (Absatz 4 der Resolution) sowie die zur Umsetzung der Gouvernanzreform notwendigen Änderungen des Übereinkommens über den IWF (Absatz 14 der Resolution) von der

<sup>7</sup> SR 0.979.1

Bundesversammlung genehmigt werden – die übrigen in der Resolution enthaltenen Bestimmungen wurden durch deren Annahme am 15. Dezember 2010 bereits gutgeheissen. Die Genehmigung der zwei verbleibenden Punkte ist Gegenstand des beantragten Bundesbeschlusses.

## **2 Die Quoten des IWF**

### **2.1 Rolle der Quoten**

Jedes Mitgliedsland des IWF hält einen Anteil an dessen Kapital. Diesen Kapitalanteilen – den sogenannten Quoten – kommen mehrere Funktionen zu. Nach den Quoten bemessen sich zunächst die Einzahlungsverpflichtungen (Subskriptionen) der Mitgliedsländer. 25 Prozent der Quoten müssen in SZR oder in allgemein akzeptierten Devisen bezahlt werden; der Rest ist in den jeweiligen Landeswährungen zu entrichten. Zweitens bestimmen die Quoten den Umfang, in dem einzelne Mitgliedsländer finanzielle Hilfe des IWF in Anspruch nehmen können. Drittens bestimmen sie die Stimmkraft der Länder im Exekutivdirektorium des IWF. Dabei erhält jedes Mitglied eine fixe Anzahl von «Basisstimmen» sowie eine zusätzliche Stimme für jeden Teil seiner Quote, der 100 000 SZR entspricht.

### **2.2 Bestimmung der Quoten**

Die Berechnung der Quoten ist in dem IWF-Übereinkommen nicht präzisiert. Die Quoten der Gründungsmitglieder des IWF wurden auf der Basis der Quotenanteile aus der sogenannten «Bretton-Woods-Formel» von 1944 ermittelt. Als Bestimmungsfaktoren wurden das Volkseinkommen, die Währungsreserven, der Aussenhandel und die Variabilität der Exporte verwendet. Auf diese Weise sollte vor allem die ökonomische Leistungs- und Finanzkraft der Länder, aber auch deren potenzieller Bedarf an IWF-Krediten abgebildet werden. Die durch diese Formel berechneten Quotenanteile stellen allerdings nur eine Grundlage für die Diskussion über die endgültige Festlegung der Quotenanteile dar. Die tatsächlichen Quotenanteile waren nämlich das Resultat von langwierigen Verhandlungen und ad-hoc vereinbarten Ergänzungen, die neben der wirtschaftlichen Bedeutung auch das politische Gewicht der Länder widerspiegeln.

Seit 1944 wurde die Formel mehrmals überarbeitet, um die Differenz zwischen kalkulierten und tatsächlichen Quotenanteilen zu verringern sowie die Variablen besser zu definieren. Die letzte Revision wurde im Rahmen der Reform von 2008 durchgeführt. Diese Reform hat sich zwei Ziele bezüglich der Formel gesetzt: zum einen eine einfachere und transparentere Berechnungsart, zum anderen eine bessere Berücksichtigung der relativen Position der einzelnen Länder in der Weltwirtschaft. Das hat zur folgenden Formel geführt:

$$Q = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)^k$$

mit:

$Q$  = berechneter Quotenanteil eines Landes;

$Y$  = Grösse einer Volkswirtschaft gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP), wobei das BIP zu 40 % nach Kaufkraftparitäten und zu 60 % zum Wechselkurs auf den Märkten gemessen wird;

- $O$  = Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft, gemessen an der Summe der Ertragsbilanztransaktionen;
- $V$  = Volatilität der internationalen Handels- und Kapitalflüsse;
- $R$  = offizielle Reserven des Landes;
- $k$  = linearer Kompressionsfaktor von 0.95.

Mit der stärkeren Gewichtung des BIP gegenüber den anderen Bestimmungsfaktoren wird die relative wirtschaftliche Grösse des Mitgliedslands betont. Der Kompressionsfaktor  $k$  wurde eingeführt, um den Einfluss der hohen BIP-Werte der Industrieländer etwas reduzieren zu können. Aus der Sicht der Schweiz und anderer Mitglieder wird mit dieser Formel die Bedeutung der Offenheit und des Finanzsektors eines Landes nicht genügend berücksichtigt.

### 3 Inhalt der Quoten- und Gouvernanzreform

Wie unter Ziffer 1.2 erwähnt, umfasst die vom Gouverneursrat am 15. Dezember 2010 angenommene Resolution Massnahmen für eine Reform der Quoten und der Gouvernanz. Diese Massnahmen werden in den nächsten Abschnitten näher beschrieben.

#### 3.1 Quotenreform

Die wichtigsten Punkte der Quotenreform sind:

- (1) *Verdoppelung der Quotensumme.* Damit wird die gesamte Quotensumme von gegenwärtig 238,4 Mrd. SZR (rund 310 Mrd. Franken) auf rund 476,8 Milliarden SZR (rund 620 Mrd. Franken) steigen.
- (2) *Namhafte Umverteilung der Quoten, die insbesondere die schnell wachsenden Schwellenländer begünstigt.* Die Reform impliziert eine über 6-prozentige Umverteilung der Quotenanteile von über- zu unterrepräsentierten Ländern. Davon profitieren in erster Linie die schnell wachsenden Schwellenländer, die als Gruppe eine über 6-prozentige Erhöhung ihres Quotenanteils erhalten. Mit dieser Umverteilung wird der wachsenden Bedeutung dieser Länder in der Weltwirtschaft Rechnung getragen.
- (3) *Beibehalt der Quoten- und Stimmrechtsanteile der ärmsten Länder.* Diese Massnahme betrifft jene 50 Länder, die zur Teilnahme an den aus dem Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (*Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT*) finanzierten Hilfsprogrammen berechtigt sind und deren Pro-Kopf-Einkommen unter der 1,135 US-Dollar Schwelle der Internationalen Entwicklungsorganisation (*International Development Association, IDA*) liegt. Damit wird sichergestellt, dass diese Länder die Quoten- und Stimmrechtsanteile der Reform von 2008 behalten.
- (4) *Erneute Überprüfung der NKV-Vereinbarungen.* Die geltenden NKV-Vereinbarungen (siehe Ziff. 1.3) sind bis zum 16. November 2012 befristet. Die Verlängerung muss durch die NKV-Teilnehmer bis zum 16. November 2011 entschieden werden. Paragraph 11 der Resolution 66-2 sieht vor, dass das IWF-Exekutivdirektorium und die teilnehmenden Länder die NKV im

Lichte der Quotenerhöhung erneut überprüfen. Dabei wird die Erhöhung der ordentlichen Mittel aus der 14. Allgemeinen Quotenüberprüfung voraussichtlich durch eine entsprechende Reduktion der NKV-Mittel kompensiert. Die Anteile der teilnehmenden Länder an den gesamten NKV-Mitteln sollen allerdings im Wesentlichen unverändert bleiben. Gemäss den Entwicklungen seit Verabschiedung der Resolution wird Polen als neues Mitglied den NKV beitreten. Ferner wird die Verlängerung der NKV eine Erhöhung der maximalen Laufzeit der Forderungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) gegenüber dem IWF von fünf auf zehn Jahre implizieren. Beide Änderungen führen nicht zu einer wesentlichen Änderung der Grundlage der Vereinbarungen im Sinne von Ziffer 7.1 der Botschaft vom 8. September 2010<sup>8</sup> über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds. Über den Beitritt von Polen, die Fortführung der NKV und die allfällige Reduktion der NKV-Mittel entscheidet somit der Bundesrat in alleiniger Kompetenz, in Anwendung der im Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 1. März 2011<sup>9</sup> vorgesehenen Delegation.

- (5) *Festlegung des Zeitplans für die nächste Anpassung der Formel zur Berechnung der Quoten und für den Abschluss der nächsten allgemeinen Quotenüberprüfung.* Das Exekutivdirektorium wird aufgefordert, die Formel zur Berechnung der Quoten bis Januar 2013 erneut anzupassen und die 15. Allgemeine Quotenüberprüfung bis Januar 2014 abzuschliessen.

Die sich aufgrund der Quotenreform neu ergebenden Quoten der einzelnen Länder werden im Anhang I der Resolution 66-2 angeführt. Zur Umsetzung der Quotenreform ist keine Anpassung des IWF-Übereinkommens erforderlich.

### **3.2                   Gouvernanzreform**

Die wichtigsten Elemente der Gouvernanzreform sind:

- (1) *Beibehalt der gegenwärtig 24 Exekutivdirektoriumssitze mit der Aufforderung, die Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums alle acht Jahre zu überprüfen.* Das IWF-Übereinkommen sieht bisher ein Exekutivdirektorium mit 20 Direktorinnen oder Direktoren vor, ermächtigt aber den Gouverneursrat, diese Anzahl mit einer 85-prozentigen Mehrheit zu ändern. Das hat dazu geführt, dass das Exekutivdirektorium gegenwärtig 24 Personen zählt. Mit der Gouvernanzreform wird diese Anzahl unverändert bleiben; die Zusammensetzung ist aber alle acht Jahre zu überprüfen.
- (2) *Abbau von zwei Exekutivdirektoriumssitzen der europäischen Industrieländer zum Zweck der verbesserten Vertretung der Entwicklungs- und Schwellenländer.* Gegenwärtig stammt ein Drittel der Exekutivdirektorinnen und -direktoren aus europäischen Industrieländern. Die Gouvernanzreform sieht vor, dass zwei dieser Sitze an Entwicklungs- und Schwellenländer abgegeben werden. Dadurch soll eine stärkere Vertretung dieser Länder im Exekutivdirektorium sichergestellt werden.

<sup>8</sup> BBl 2010 6105

<sup>9</sup> SR 941.16

- (3) *Aufhebung des Anrechtes der Länder mit den fünf grössten Quoten, einen eigenen Exekutivdirektor oder eine eigene Exekutivdirektorin zu bestimmen.* Zurzeit sieht das IWF-Übereinkommen zwei unterschiedliche Kategorien von Exekutivdirektorinnen und -direktoren vor. Die erste Kategorie besteht aus denjenigen, die von den Ländern mit den fünf grössten Quoten direkt bestimmt werden; die zweite Kategorie besteht aus den von der jeweiligen Stimmrechtsgruppen gewählten Exekutivdirektorinnen und -direktoren. Mit der Gouvernanzreform wird diese Unterscheidung abgeschafft.
- (4) *Einräumung des Rechts für Ländergruppen mit sieben oder mehr Ländern, einen zweiten stellvertretenden Exekutivdirektor oder eine zweite stellvertretende Exekutivdirektorin zu ernennen.* Wie unter Ziffer 2.2 erwähnt, wurden mit der Reform von 2008 alle Gruppen von 19 oder mehr Ländern ermächtigt, einen zweiten stellvertretenden Exekutivdirektor oder eine zweite stellvertretende Exekutivdirektorin zu ernennen. Mit der Gouvernanzreform wird dieses Recht allen Stimmrechtsgruppen mit mindestens sieben Mitgliedern eingeräumt.

Die Umsetzung der Gouvernanzreform erfordert die Anpassung der folgenden Artikel des IWF-Übereinkommens: Artikel XII, Abschnitte 3(f), 3(i)(i)–(v), 3(j) und 8; Artikel XXI(a)(ii); Artikel XXIX(a); Anhang D, Paragraphen 1(a), 5(e) und 5(f); Anhang E und Anhang L, Paragraphen 1(b) und 3(c). Anhang II der Resolution 66-2 enthält die revidierten Artikel.

### **3.3 Inkrafttreten**

Damit das vom Gouverneursrat am 15. Dezember 2010 angenommene Reformpaket in Kraft treten kann, müssen zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- (i) Die unter Ziffer 3.2 wiedergegebenen Änderungen des IWF-Übereinkommens treten in Kraft. Dazu ist die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitgliedsländer und von 85 Prozent des Stimmgewichts erforderlich.
- (ii) Mitgliedsländer, deren Quoten insgesamt mindestens 70 Prozent der Quotensumme vom 5. November 2010 ausmachen, haben die Erhöhung ihrer Quote intern ratifiziert und den entsprechenden Betrag vollständig einbezahlt.

Die Mitglieder des IWF sind aufgefordert, die zur Erfüllung der Voraussetzungen (i)–(ii) erforderlichen Schritte möglichst bis zur IWF-Ministertagung im Oktober 2012 abzuschliessen.

## **4 Beteiligung der Schweiz**

Die im Reformpaket vom 15. Dezember 2010 enthaltene Quotenreform hat eine Auswirkung auf die Beteiligung der Schweiz an den ordentlichen Ressourcen des IWF. Die Höhe und die Bedeutung dieser Beteiligung werden in den nächsten Abschnitten beschrieben.

## 4.1 Höhe der Beteiligung

Die gegenwärtige Quote der Schweiz beträgt 3458,5 Millionen SZR (rund 4496 Mio. Franken), was einem Anteil von 1,45 Prozent an der gesamten Quotensumme entspricht. Mit der Quotenreform erhöht sich die Schweizer Quote auf 5771,1 Millionen SZR (rund 7502 Mio. Franken) (siehe Anhang I der Resolution 66-2). Aufgrund der Quotenumverteilung sinkt aber der Anteil der Schweiz an der gesamten Quotensumme auf 1,21 Prozent. Ihre Position in der Rangliste der Länder mit den grössten Quotenanteilen ändert sich geringfügig vom 17. auf den 19. Rang. Innerhalb der Stimmrechtsgruppe behält sie den höchsten Anteil.

## 4.2 Motivation für die Beteiligung

Die Aufstockung der ordentlichen Ressourcen des IWF ist ein entscheidender Schritt, um die langfristige Finanzierung der Institution sicherzustellen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der IWF seinen Grundauftrag der Stabilisierung des Währungs- und Finanzsystems effektiv und glaubwürdig wahrnehmen kann. Die Schweiz als international stark integrierte Volkswirtschaft mit eigener Währung und wichtigem Finanzplatz hat ein grosses Interesse daran, dass der IWF sein Mandat auch in der Zukunft effektiv wahrnehmen kann.

Mit der Umverteilung der Quoten und Stimmrechte und den Anpassungen in der Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums wird die Legitimität der Institution gestärkt. Diese Massnahmen tragen der Veränderung der relativen Gewichte in der Weltwirtschaft Rechnung, die sich im Zuge der Globalisierung der Märkte im letzten Jahrzehnt ergeben hat. Sie sind somit eine logische Konsequenz der Globalisierung, von der die Schweiz als offene Wirtschaft mit einer stark ausgerichteten Exportindustrie in ausgeprägtem Ausmass profitiert hat.

Der Verzicht auf die Teilnahme an der Quotenerhöhung seitens der Schweiz hätte einen deutlichen Rückgang ihres Anteils an der Quotensumme und Stimmkraft im Vergleich zu den anderen Ländern zur Folge. In der Rangliste der Mitgliedsländer würde sie vom aktuellen 17. auf den 29. Rang zurückfallen und wäre hinter Polen platziert, welches zum wichtigsten Land in der Schweizer Stimmrechtgruppe avancieren würde. Dieser Rückgang würde sich sowohl auf die Rechte als auch auf die Pflichten (siehe Ziff. 2.1) der Schweiz auswirken. Bei den Rechten würde die Schweiz ihren Anspruch auf eine angemessene Vertretung im Exekutivdirektorium verlieren, was das Mitspracherecht bei den wichtigen Entscheidungen des Fonds signifikant reduzieren würde; dies wäre eine tiefgreifende und sowohl im Inland als auch im Ausland schwer nachvollziehbare Abweichung von einer Strategie, welche die Schweiz im Rahmen der multilateralen Kooperation seit Jahren verfolgt und welche sich bewährt hat.<sup>10</sup> Andererseits würde die Nicht-Teilnahme an der Quotenerhöhung auch den Verzicht auf das Recht auf ein signifikant höheres Hilfspaket des

<sup>10</sup> Erwähnenswert ist der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates «Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods» (BWI) vom 14. Oktober 2003. Dieser Bericht kam zur Schlussfolgerung, dass «die Schweiz in den BWI – insbesondere aufgrund ihres Einsitzes in den IWF-Exekutivräten – eine aktive Rolle spielt und immer wieder ihrer Position Nachdruck verleihen kann»; diese Schlussfolgerung hat sich auch seither bestätigt.

IWF in einem Notfall bedeuten. Bei den Pflichten würde eine Nicht-Teilnahme bedeuten, dass die Schweiz ihre Quote nicht erhöhen würde.

Gemessen am Verlust bei den Rechten wäre der Gewinn auf der Pflichtseite zu gering, um einen Verzicht auf die Teilnahme an der Quotenerhöhung zu rechtfertigen. Anzumerken ist auch, dass – wie unter Ziffer 3.1 erwähnt – die Erhöhung der Quoten voraussichtlich durch eine entsprechende Reduktion der NKV-Mittel kompensiert wird. Der Beitrag der SNB an die NKV von gegenwärtig 10 905 Millionen SZR (rund 14,2 Mrd. Franken) würde entsprechend sinken.

## **5 Auswirkungen**

Gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991<sup>11</sup> über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods wird die SNB mit der Erbringung der aus der Quoteneinzahlung verbundenen finanziellen Leistungen beauftragt. Die SNB vereinnahmt allfällige Zahlungen, Zinsen und Entschädigungen.

Bei Beanspruchung der Quote wird der ausstehende Betrag marktgerecht verzinst. Die zu erwartenden Kosten der Teilnahme für die SNB fallen hauptsächlich in der Form von Opportunitätskosten an. Diese belaufen sich auf rund ein Prozent des beanspruchten Teils der Quote. Die Mittel werden nicht den einzelnen Mitgliedsländern, sondern unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung gestellt. Das Ausfallrisiko ist dementsprechend als sehr gering einzustufen. Zudem können die durch den IWF beanspruchten Mittel von der SNB im Bedarfsfall jederzeit und unverzüglich zurückgefordert werden.

Die Forderungen der SNB gegenüber dem IWF werden in der Bilanz der SNB ausgewiesen. Die Forderungen werden nicht vom Bund garantiert, sodass diesem keine finanziellen Verpflichtungen erwachsen.

Die Erhöhung der Quote stellt im Vergleich zur bisherigen Teilnahme keinen administrativen Mehraufwand dar und hat daher keine personellen Auswirkungen. Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden oder auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

## **6 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage zielt letztlich auf eine Stärkung des internationalen Finanz- und Währungssystems vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung der Weltwirtschaft und der jüngsten globalen Finanzkrise. Da diese Entwicklung zeitlich nicht genau vorhersehbar war, ist die Vorlage weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>12</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>13</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

<sup>11</sup> SR 979.1

<sup>12</sup> BBl 2008 753

<sup>13</sup> BBl 2008 8543

## **7 Rechtliche Aspekte**

### **7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 und Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991<sup>14</sup> über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods bedarf die Teilnahme an der Kapitalerhöhung des Internationalen Währungsfonds der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

### **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Schweiz ist im Jahr 1992 den Institutionen von Bretton Woods beigetreten.<sup>15</sup> Die Ratifizierung der Quoten- und Gouvernanzreform vom 15. Dezember 2010 steht im Einklang mit den Verpflichtungen, welche die Schweiz in diesem Rahmen eingegangen ist.

### **7.3 Erlassform**

Die Quotenreform impliziert eine signifikante Erhöhung der schweizerischen IWF-Quote. Eine solche Teilnahme an einer Quotenerhöhung des IWF ist gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991<sup>16</sup> über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods durch die Bundesversammlung zu genehmigen.

Da es sich bei der vorliegenden Quoten- und Gouvernanzreform des IWF um ein Gesamtpaket handelt, d.h. die für die Quotenreform und für die Gouvernanzreform erforderlichen Änderungen des Übereinkommens nicht separat, sondern in einer einzigen Resolution gutgeheissen wurden, ist die Reform auch innerstaatlich als Gesamtpaket der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

### **7.4 Referendum**

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV sind völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), und solche, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3), dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 sind in Artikel 164 Absatz 1 BV beispielhaft aufgezählt. Zu den völkerrechtlichen Verträgen, die einen Beitritt zu einer internationalen Organisation im Sinne von Artikel 141 Absatz 1

<sup>14</sup> SR 979.1

<sup>15</sup> Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, AS 1992 2567; SR 979.1; Übereinkommen vom 22. Juli 1944 über den Internationalen Währungsfonds, SR 0.979.1; Abkommen vom 22. Juli 1944 über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, SR 0.979.2.

<sup>16</sup> SR 979.1

Buchstabe d Ziffer 2 vorsehen, sind auch die Abänderungen eines Gründungsvertrages zu zählen, die Ziel, Aktivitäten oder Struktur der Organisation derart verändern, dass sie einem Neubetritt gleichkommen.

Der Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen stellte den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 BV dar und war deshalb dem fakultativen Referendum unterstellt. Die Beteiligung der Schweiz an der Quotenreform erfüllt hingegen keine der in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d vorgesehenen Voraussetzungen: Quotenänderungen und die damit verbundenen Änderungen von Pflichten und Rechten der Mitglieder sind bereits im Übereinkommen über den IWF<sup>17</sup> selber vorgesehen und damit durch den seinerzeitigen Beitritt der Schweiz abgedeckt und innerstaatlich demokratisch legitimiert. Die Beteiligung an der Quotenreform bedeutet inhaltlich keine derartige Veränderung des Übereinkommens, die einem Neubetritt gleichkäme. Die Quotenreform enthält auch keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV: Die innerstaatliche Umsetzung des Übereinkommens über den IWF erfolgte bereits mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991<sup>18</sup> über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods. Dieses muss nicht geändert werden.

Bei den im Zusammenhang mit der Gouvernanzreform vorgesehenen Änderungen des IWF-Übereinkommens geht es rechtlich gesehen um Anpassungen betreffend die Zusammensetzung und das Funktionieren des Exekutivdirektoriums, dies mit dem Ziel einer ausgewogeneren Vertretung der IWF-Mitglieder in diesem Rat. Diese Anpassungen erfüllen auch nicht die Kriterien für wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Die Genehmigung der Quoten- und Gouvernanzreform ist somit nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

## **7.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Quoteneinzahlung geht ausschliesslich auf Rechnung der SNB. Der Bund garantiert diese nicht. Sie belasten den Bundeshaushalt somit nicht. Der Beschluss ist daher nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen.

<sup>17</sup> SR **0.979.1**, siehe Artikel III, Abschnitt 2  
<sup>18</sup> SR **979.1**

