

12.067

**Botschaft
über die Gewährung eines Rahmenkredits zur
Weiterführung der internationalen Währungshilfe**

vom 4. Juli 2012

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 Gewährung eines Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe.

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

4. Juli 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft wird auf der Grundlage des Währungshilfegesetzes (WHG) beantragt, einen Rahmenkredit von 15 Milliarden Franken zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe für einen Zeitraum von fünf Jahren zu gewähren.

Das Abklingen der Wirtschaft- 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 droht und die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ernsthaft gefährdet ist. Zur wirksamen Bekämpfung der Krise wurde an der Frühjahrstagung der Bretton-Woods-Institutionen im April 2012 eine ausserordentliche, zeitlich befristete Aufstockung der Mittel des Internationalen Währungsfonds (IWF) um über 430 Milliarden US-Dollar beschlossen. Dabei hat die Schweiz unter dem Vorbehalt der Zustimmung der eidgenössischen Räte einen Beitrag von 10 Milliarden US-Dollar zugesagt.

Das Währungshilfegesetz vom 19. März 2004 (WHG) erlaubt der Schweiz, an einer derartigen multilateralen Hilfsaktion zur Sicherstellung der Stabilität des internationalen Währungssystems mitzuwirken (Art. 2 WHG). Der Bund ist ermächtigt, die Schweizerische Nationalbank (SNB) mit einer entsprechenden Darlehensgewährung zu beauftragen (WHG Art. 6 Abs. 1), und er garantiert die fristgerechte Erfüllung des von der SNB vereinbarten Darlehens (WHG Art. 6 Abs. 3). Für derartige Garantieleistungen und für die Währungshilfe zugunsten von Ländern, mit denen die Schweiz sehr eng zusammenarbeitet (WHG Art. 4), wurde mit dem Währungshilfebeschluss vom 18. März 2004 (WHB) ein Rahmenkredit von 2,5 Milliarden Franken genehmigt. Der WHB wurde am 27. Mai 2009 bis zum 25. Dezember 2013 verlängert. Eine weitere Verlängerung ist in der Legislaturplanung 2011–2015 vorgesehen.

In dieser Botschaft wird die Gewährung eines Rahmenkredits von 15 Milliarden Franken zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe für einen Zeitraum von fünf Jahren beantragt. Mit dem Inkrafttreten des neuen WHB wird der Beschluss vom 18. März 2004 aufgehoben. Damit würden die Voraussetzungen für die in Aussicht gestellte Mitwirkung an der ausserordentlichen Aufstockung der IWF-Mittel geschaffen.

Die Schweiz hat ein sehr starkes Interesse, sich an dieser multilateralen Aktion zur Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu beteiligen. Erstens wären im Fall einer Eskalation der Krise Länder betroffen, mit denen die Schweiz sowohl finanziell und wirtschaftlich sehr eng verflochten ist. Zweitens wäre die Schweiz aufgrund ihrer Offenheit, ihres bedeutenden Finanzplatzes und ihrer wichtigen Währung in ausgeprägtem Ausmass von einer Destabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems betroffen. Mit der beantragten Aufstockung würde auch eine Reserve für allfällige Hilfsaktionen nach Artikel 4 WHG geschaffen.

Botschaft

1 Ausgangslage

Die Beteiligung an der internationalen Währungszusammenarbeit ist von zentraler Bedeutung für die Schweiz. Dies hängt damit zusammen, dass sie aufgrund ihrer Offenheit, ihrer wichtigen Währung und ihres Finanzsektors gegenüber Verwerfungen an den internationalen Finanz- und Währungsmärkten sehr exponiert ist. Die Massnahmen auf der Grundlage des Währungshilfegesetzes (WHG)¹ stellen zusammen mit der Mitarbeit im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Teilnahme an den Allgemeinen und Neuen Kreditvereinbarungen² des IWF (AKV bzw. NKV) die wichtigsten Pfeiler der internationalen Währungszusammenarbeit der Schweiz dar.

Das WHG ermächtigt den Bund, Währungshilfe in Form von Darlehen, Garantieverpflichtungen und A-fonds-perdu-Beiträgen zu leisten. Artikel 8 Absatz 1 WHG sieht vor, dass ein Rahmenkredit für Hilfeleistungen bei Störungen des internationalen Währungssystems (Art. 2 WHG) und zugunsten einzelner Staaten, mit denen die Schweiz im Bereich der Währungs- und Wirtschaftspolitik eng zusammenarbeitet (Art. 4 WHG), zu bewilligen ist. Der Rahmenkredit ermöglicht es dem Bund, beim Eintreten von Währungsrisiken rasch zu handeln. Der Umfang des Rahmenkredits ist im Währungshilfebeschluss (WHB) bestimmt. Auf Grundlage des WHG kann der Bundesrat die SNB mit der Darlehens- oder Garantiegewährung beauftragen, wobei der Bund ihr auf der Basis des Rahmenkredits die fristgerechte Erfüllung garantiert. Kurz- oder mittelfristige Kredite zugunsten einzelner Staaten, mit denen die Schweiz eng zusammenarbeitet, werden in der Regel direkt vom Bund finanziert.

Mit dem WHB vom 18. März 2004³ wurde für die Währungshilfe gemäss den Artikeln 2 und 4 WHG eine Obergrenze von 2,5 Milliarden Franken bewilligt. Dabei können zurückfliessende Darlehen und verlustfrei erloschene Garantien wieder angerechnet werden. Die Verlängerung des WHB vom 27. Mai 2009 bis zum 25. Dezember 2013⁴ übernahm diese Obergrenze. In der Botschaft vom 19. Dezember 2008⁵ über die Weiterführung der internationalen Währungshilfe behielt sich der Bundesrat jedoch vor, eine Aufstockung zu beantragen, sollte sich eine neue Dynamik in der international koordinierten Kreditvergabe entfalten.

Mit der vorliegenden Botschaft wird die Gewährung eines Rahmenkredits von 15 Milliarden Franken zur Weiterführung der internationalen Währungshilfe für einen Zeitraum von fünf Jahren beantragt. Die Verlängerung ist in der Legislaturplanung 2011–2015 vorgesehen (siehe dazu Ziff. 5). Die Aufstockung des Rahmenkredits rechtfertigt sich aufgrund der Eskalation der Schuldenkrise in der Eurozone seit Mitte 2011.

1 SR 941.13
2 SR 941.15 und SR 941.16
3 BBl 2004 4981
4 BBl 2009 4803
5 BBl 2009 1

Die Weltwirtschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene schwierige Phasen durchlebt. Zu erwähnen sind die Schuldenkrise in Lateinamerika den 1980er-Jahren und die Asienkrise in den späten 1990er-Jahren. Die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems wurde durch die Krise, die 2007 im US-Hypothekenmarkt ihren Ausgang nahm, erneut ernsthaft in Frage gestellt. Gegenwärtig gehen von der Staatsschuldenkrise im Euroraum erhebliche Unsicherheiten aus. Um diesen globalen Risiken zu begegnen, hat die internationale Staatengemeinschaft seit Herbst 2008 konzertierte Hilfsaktionen von bisher ungeahntem Umfang durchgeführt.

In diesem Kontext ist nicht erstaunlich, dass die Währungszusammenarbeit der Schweiz seit der Verlängerung des WHB im Jahre 2009 sich auf die systemischen Massnahmen im Sinne von Artikel 2 WHG konzentriert hat. Die folgenden Abschnitte geben eine Übersicht über die Entstehung und den Inhalt dieser Massnahmen.

2.1 Massnahmen nach der Krise von 2008–2009

Der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (IMFC), das ministerielle Steuerungsorgan des IWF, hat bereits im April 2009 einen Plan für eine mehrstufige Aufstockung der IWF-Mittel beschlossen, um die Krise effektiv zu bekämpfen. Aufgrund dieses Plans wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt. Erstens stellten 20 Länder kurzfristige bilaterale Kreditlinien im Wert von 240 Milliarden US-Dollar dem IWF zur Verfügung. Zweitens wurden diese Mittel im März 2011 durch eine Aufstockung der NKV-Mittel auf rund 367,5 Milliarden Sonderziehungsrechte (SZR) abgelöst; diese Mittel stiegen weiter auf rund 370 Milliarden SZR im November 2011 aufgrund des NKV-Beitritts von Polen. Drittens fand eine Zuteilung von SZR im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar an die Mitgliedsländer statt. Der Plan sah ebenso die Erhöhung der Gesamtsumme der Quoten (die sog. «ordentlichen Mittel» des IWF) vor. Dazu kam es mit der Reform der Quoten und der Gouvernanz, die im Dezember 2010 verabschiedet wurde. Diese Reform wird eine Verdoppelung der ordentlichen Mittel des IWF auf rund 476,8 Milliarden SZR zur Folge haben. Die Reform wird voraussichtlich 2013 in Kraft treten, nachdem das notwendige Quorum der Ratifizierung durch die Mitgliedsländer erreicht wird. Ihr Inkrafttreten wird eine Reduktion der NKV-Mittel um rund 188 Milliarden SZR auf rund 182 Milliarden SZR bewirken (sog. «NKV-Rollback»).

In Übereinstimmung mit den unter Ziffer 1 erwähnten Pfeilern ihrer Währungspolitik beteiligte sich die Schweiz an diesen Aktionen. 2009 wurde ein Beitrag zur kurzfristigen Aufstockung der IWF-Ressourcen in Aussicht gestellt. Dabei handelte sich um eine Kreditlinie der SNB für den IWF von bis 10 Milliarden US-Dollar. Das Darlehen hat eine Garantie des Bundes erfordert. Da die Botschaft zur Verlängerung des WHB mit einem unveränderten Rahmenkredit (siehe Ziff. 1) bereits am 19. Dezember 2008⁶ verabschiedet worden war, wurde für die Leistung dieser

⁶ Botschaft vom 19. Dezember 2009 über die Weiterführung der internationalen Währungshilfe, BBl 2009 1.

Bundesgarantie ein zusätzlicher Verpflichtungskredit in Höhe von 12,5 Milliarden Franken beantragt.⁷ Diese als «IWF-Sonderhilfe» bezeichnete Vorlage wurde zeitlich verzögert und erst mit der Erhöhung der maximalen Beteiligung der Schweiz an den NKV von rund 1,5 Milliarden SZR auf rund 10,9 Milliarden SZR genehmigt;⁸ die verzögerte Verabschiedung führte dazu, dass die bilaterale Kreditlinie der SNB nicht aktiviert wurde.

Die Reform der Quoten und der Gouvernanz des IWF wurde dieses Jahr von den eidgenössischen Räten genehmigt.⁹ Diese Reform sieht vor, dass die Schweizer Quote von rund 3458,5 Millionen SZR auf 5771,1 Millionen SZR steigen wird. Dieser Anstieg wird aufgrund des NKV-Rollback durch eine Senkung der maximalen NKV-Beteiligung der Schweiz auf rund 5,5 Milliarden SZR kompensiert. Damit wird das Gesamtengagement der Schweiz über die Quote und die NKV-Beteiligung um rund 3 Milliarden SZR (rund 4,4 Mrd. Franken) auf rund 11,3 Milliarden SZR (rund 16,4 Mrd. Franken) sinken.

2.2 Massnahmen nach der Zuspitzung der Krise im Euroraum

In der zweiten Hälfte 2011 ist die Volatilität der Finanzmärkte wieder stark gestiegen. Dies hatte seinen Ausgang primär in der Verschärfung der Lage im Euroraum. Ausgehend von erheblichen wirtschaftlichen und finanziellen Problemen (unter anderem in den Staatshaushalten) in den «Peripherieländern» sind aufgrund der weitverzweigten Verflechtungen von Finanzinstituten und Staaten sowie von Finanzinstituten untereinander auch die «Kernländer» des Euroraums unter Druck geraten. Somit hat sich eine Schuldenkrise für den gesamten Euroraum entwickelt.

Verschiedene Massnahmen sind in der Zwischenzeit von den Ländern der Eurozone und der EU ergriffen worden. Zu erwähnen sind insbesondere die Bereitstellung erheblicher Liquidität für die Banken durch die Europäische Zentralbank (u.a. dreijährige Kredite von über einer Billion Euro), die Stärkung des Krisenbekämpfungsdiskpositivs der Euroländer (damit können die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität und der Europäische Stabilitätsmechanismus zusammen Kredite von maximal über 700 Milliarden Euro vergeben), die Haushaltkonsolidierung in Italien und Spanien und das Umschuldungsabkommen Griechenlands mit seinen privaten Gläubigern.

Trotz dieser Massnahmen bleiben die Risiken und die Unsicherheit erheblich. Zu betonen ist insbesondere das Risiko, dass eine Ausbreitung der Krise – auch auf Schwellen- und Entwicklungsländer – die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ernsthaft gefährden könnte. Eine solche Entwicklung dürfte eine globale Rezession von unvorhersehbarem Ausmass mit sich bringen.

⁷ Botschaft vom 6. Mai 2009 über den ausserordentlichen, zeitlich befristeten Beitrag zur Aufstockung der Mittel des Internationalen Währungsfonds im Rahmen der internationalen Währungshilfe, BBl **2009** 3399.

⁸ Botschaft vom 8. September 2010 über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds im Rahmen der internationalen Währungshilfe, BBl **2010** 6105.

⁹ Botschaft vom 30. November 2011 zur Genehmigung der Quoten- und Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds, BBl **2011** 9121.

Angesichts dieser sehr heiklen Lage wurde an der Frühjahrstagung des IMFC vom April 2012 zur Bekämpfung der Krise eine weitere ausserordentliche, zeitlich befristete Aufstockung der IWF-Mittel um über 430 Milliarden US-Dollar beschlossen.

2.3 Beitrag der Schweiz

Von den über 430 Milliarden US-Dollar, die an der Frühjahrstagung des IMFC vom April 2012 beschlossen wurden, werden rund 200 Milliarden US-Dollar von den Ländern der Eurozone bereitgestellt. Den Rest haben Länder von ausserhalb des Euroraums in Aussicht gestellt. Dazu gehört auch ein Beitrag in Höhe von 10 Milliarden US-Dollar, den die Schweiz unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments zugesagt hat.

Die Zusage der Schweiz wurde gemacht, nachdem die von ihr gestellten Bedingungen erfüllt wurden. Erstens werden diese Mittel nicht in einen speziellen Fonds für Euroländer, sondern in den sogenannten «*General Resources Account*» (GRA) fliessen. Der GRA ist das allgemeine Konto des IWF, aus dem die Kreditvergabe für seine nicht-einkommensschwachen Mitgliedsländer finanziert wird. Zweitens wird der IWF in allfälligen künftigen Programmen für Länder der Eurozone nicht als wichtigster Kreditgeber auftreten. Die zusätzlichen IWF-Mittel sollen stattdessen dazu dienen, die Mittel des Krisenbekämpfungsdispositivs der Euroländer zu ergänzen. Drittens wird der IWF auf diese zusätzlichen Mittel nur dann zugreifen, wenn seine ordentlichen Ressourcen und die Ressourcen aus den NKV für die Kreditvergabe nicht ausreichen. Viertens wird die konzertierte Aktion von massgeblichen Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft im Rahmen einer angemessenen Lastenteilung mitgetragen.

Zu betonen ist auch, dass die starke Konditionalität in allfälligen künftigen IWF-Programmen eine konsequente Umsetzung der Massnahmen in Sachen Haushalts-, Geld-, Finanzsektor- und Strukturpolitik sicherstellen sollte. Damit sind entscheidende Bedingungen zur Beschränkung der Risiken und zur Gewährleistung der finanziellen Integrität des IWF erfüllt.

Vorgesehen ist, dass die SNB ähnlich wie bei der Sonderhilfe von 2009 dem IWF eine zeitlich beschränkte Kreditlinie eröffnet. Im Fall einer Ziehung werden die Mittel unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung gestellt, und nicht den einzelnen Mitgliedsländern. Das Ausfallrisiko ist dementsprechend als sehr gering einzuschätzen. Die beanspruchten Mittel werden marktgerecht verzinst. Darüber hinaus können sie von der SNB im Bedarfsfall jederzeit und unverzüglich zurückgefordert werden. Allfällige Forderungen haben somit den Charakter einer Währungsreserve und werden in der Bilanz der SNB als solche ausgewiesen.

3 Neuer Währungshilfebeschluss

3.1 Ausgestaltung

Anders als bei der Sonderhilfe von 2009 bietet sich aufgrund der anstehenden Verlängerung des am 25. Dezember 2013 auslaufenden WHB (siehe Ziff. 5) die Möglichkeit, die Höhe des Rahmenkredits für die Währungshilfe im Rahmen eines neuen Beschlusses anzupassen. Mit einer Aufstockung des Rahmenkredits auf 15 Milliar-

den Franken würde den unter Ziffer 2 erwähnten Entwicklungen Rechnung getragen. Dieser Betrag würde einerseits dazu dienen, allfällige Wechselkursschwankungen und Zahlungsausfälle im Zusammenhang mit der vorgesehenen Kreditlinie der SNB im Gegenwert von 10 Milliarden US-Dollar adäquat abzusichern. Andererseits wäre auch eine angemessene Reserve für allfällige Aktionen im Rahmen der komplementären Währungshilfe nach Artikel 4 WHG geschaffen.

Der neue WHB wird während fünf Jahren gelten. Sein Inkrafttreten wird vom Bundesrat bestimmt. Anzumerken ist, dass die Verlängerung der AKV nicht gemeinsam mit dem vorliegenden Geschäft (wie unter Ziff. 2.2 der Botschaft vom 19. Dezember 2008¹⁰ über die Weiterführung der Internationalen Währungshilfe in Aussicht gestellt), sondern in einer separaten Botschaft beantragt wird.

3.2 Interesse der Schweiz

Als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung ist die Schweiz in einem sehr ausgeprägten Mass auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Geordnete internationale Währungsverhältnisse sind eine unabdingbare Voraussetzung für eine gedeihliche Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft, besonders jedoch der Exportwirtschaft und des Finanzsektors. Zudem erlauben sie der SNB, ihre Hauptaufgabe – die Gewährung von Preisstabilität – besser zu erfüllen.

Die Schuldenkrise in der Eurozone hat sich bereits deutlich auf die Schweiz ausgewirkt. Die Verunsicherung der internationalen Finanzmärkte hat den Franken als traditionellen «Sicheren Hafen» (*safe haven*) bereits seit Frühjahr 2010 massiv erstarken lassen. Die Aufwertung des Frankens beschleunigte sich Mitte 2011. Um der akuten Bedrohung der Schweizer Wirtschaft und dem Risiko einer deflationären Entwicklung entgegen zu treten, führte die SNB im September 2011 einen Mindestkurs zum Euro von 1.20 Franken ein.

Die Risiken für die Schweiz würden – wie auch im letzten IWF-Länderbericht hervorgehoben – deutlich erhöht, falls die Krise im Euroraum wie unter Ziffer 2.2 dargestellt eskalieren würde. Dies würde in erster Linie Länder treffen, mit denen die Schweiz sowohl finanziell als auch wirtschaftlich sehr eng verflochten ist. Darüber hinaus würde die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems gefährdet, was eine globale Rezession von unvorhersehbarem Ausmass auslösen könnte.

Die Aufstockung des Rahmenkredits auf 15 Milliarden Franken trägt sowohl der Ernsthaftigkeit der Risiken aus einer derartigen Eskalation als auch der Grössenordnung des Mittelbedarfs für die Krisenbekämpfung Rechnung. Sie würde dem Bund – innerhalb des im WHG klar definierten Mandats – den Handlungsspielraum geben, auch unter den neuen Umständen die nötigen raschen und umfassenden Währungshilfsaktionen im Interesse der Schweiz durchzuführen. Dies würde einerseits die systemische Währungshilfe im Sinne von Artikel 2 WHG betreffen, zu welcher der unter Ziffer 2.3 erwähnte Beitrag gehört. Andererseits würde dies auch die komplementäre Währungshilfe im Sinne von Artikel 4 WHG für Schwellen- und Entwicklungsländer umfassen, mit denen die Schweiz eng zusammenarbeitet.

¹⁰ BBl 2009 I

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die gemäss den Artikeln 2 und 4 WHG durchgeführten Geschäfte belasten die Staatsrechnung nur dann, wenn Kredite endgültig nicht zurückbezahlt oder bedient werden könnten. In der fast fünfzigjährigen Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen ist dies in keinem einzigen Fall eingetreten.

Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden oder Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

4.2 Personelle Auswirkungen

Personelle Auswirkungen auf den Bund sind nicht zu erwarten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹¹ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹² über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 8 Absatz 1 des Währungshilfegesetzes. Das Währungshilfegesetz beruht wiederum auf den Artikeln 54 Absatz 1 und 99 der Bundesverfassung (BV)¹³.

6.2 Erlassform

Der vorgelegte Beschlussentwurf ist ein Finanzbeschluss im Sinne von Artikel 167 BV. Er ist nicht rechtsetzender Natur und ergeht daher gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV in der Form eines einfachen, nicht referendumpflichtigen Bundesbeschlusses.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Ausgaben, die im Rahmen des Plafonds in Höhe von 15 Milliarden Franken getätigt werden, können die in Artikel 159 Absatz 3 BV aufgeführten Grenzwerte überschreiten. Daher ist Artikel 1 WHB der Ausgabenbremse zu unterstellen.

¹¹ BBl **2012** 481, hier 550

¹² BBl **2012** 7155

¹³ SR **101**