

03.036

**Botschaft  
über das Bundesgesetz über die internationale  
Währungshilfe  
(Währungshilfegesetz, WHG)**

vom 21. Mai 2003

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zu einem Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe sowie einen Bundesbeschluss mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Mai 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Mit dem Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe beabsichtigt der Bundesrat, eine klare und umfassende gesetzliche Grundlage für die Finanzierungsverpflichtungen zu schaffen, welche die Schweiz im Rahmen der internationalen Währungszusammenarbeit eingeht. Diese erfolgt grösstenteils im Rahmen ihrer Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds (IWF), doch gibt es auch Aktionen auf bilateraler Ebene. Die geltende Regelung, der Bundesbeschluss vom 20. März 1975 über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (sog. Währungshilfebeschluss), sieht nur bei ernsthaften Störungen der Währungsbeziehungen die Mitwirkung an internationalen Stützungsaktionen vor und ist nicht hinreichend für die Massnahmen der Währungszusammenarbeit, wie sie die Schweiz in der Praxis durchführt.*

*Als offene Volkswirtschaft mit einem bedeutenden Auslandsvermögen und einem eng mit dem Ausland verflochtenen Finanzplatz ist die Schweiz auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Die Teilnahme an international koordinierten Hilfsaktionen ist für die Schweiz eine gute Gelegenheit, ihren Teil zur Stabilität des Systems beizutragen. In der Vergangenheit war die Schweiz wiederholt aufgerufen, sich an internationalen Finanzierungsinitiativen zu beteiligen.*

*Diese Aktionen lassen sich in drei Hauptkategorien einteilen: die Teilnahme an Finanzhilfen zur Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen (sog. systemische Hilfe), die Beteiligung an Spezialfonds des IWF zur Finanzierung von zinsvergünstigten Krediten an einkommensschwache Länder sowie die Gewährung von Krediten an Länder, mit denen die Schweiz besonders eng zusammenarbeitet (z.B. Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe in IWF und Weltbank).*

*Während für die Währungshilfe in systemischen Fällen mit dem Währungshilfebeschluss bereits eine rechtliche Grundlage besteht, ist die Rechtslage für die Beteiligung der Schweiz an Währungshilfeaktionen der letzteren beiden Kategorien, welche teilweise direkt auf die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten abgestützt werden musste, bis anhin unbefriedigend.*

*Ziel der Vorlage ist es, die verschiedenen Kategorien der Währungshilfe in einer umfassenden gesetzlichen Grundlage zu regeln. Es wird keine Ausdehnung der Aufgaben und Ausgaben angestrebt, sondern die Bündelung bereits bestehender Geschäfte. Die Aktionen der Währungshilfe können in Zukunft effizient, transparent und nachvollziehbar abgewickelt werden, was den bisherigen Einzelentscheiden des Parlaments vorzuziehen ist. Der administrative Aufwand vermindert sich entsprechend.*

*Die Finanzierung der Bürgschaften bzw. Kredite im Rahmen der bi- und multilateralen Währungszusammenarbeit wird über einen Rahmenkredit geregelt, während für die Beteiligungen an Spezialfonds des IWF weiterhin besondere Verpflichtungskredite notwendig sein werden.*

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Die Schweiz und das internationale Finanz- und Währungssystem

Die Schweiz ist als exportorientiertes Land mit bedeutendem Finanzplatz in besonderem Masse auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Geordnete internationale Währungsverhältnisse sind eine wichtige Voraussetzung für die gedeihliche Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft, besonders jedoch der Exportwirtschaft und des Finanzsektors. Sie erlauben es zudem der Schweizerischen Nationalbank (SNB), ihre Hauptaufgabe – die Gewährleistung von Preisstabilität – besser zu erfüllen. Aussenpolitische Überlegungen sprechen dafür, dass die Schweiz ihre Rolle im internationalen Umfeld aktiv wahrnimmt und an der Gestaltung von weltweit gültigen Rahmenbedingungen im Finanz- und Währungsbereich mitwirkt.

#### 1.1.1 Die Währungszusammenarbeit der Schweiz

Die Währungszusammenarbeit der Schweiz versteht sich als Beitrag zur Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems und ruht auf drei Säulen. Es sind dies:

- die Mitarbeit im Internationalen Währungsfonds;
- die Teilnahme an den Allgemeinen und den Neuen Kreditvereinbarungen zwischen wichtigen Gläubigerländern und dem IWF;
- Massnahmen im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 20. März 1975 (sog. Währungshilfebeschluss).

Der wichtigste Beitrag der Schweiz zur Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ist ihre Mitarbeit im Internationalen Währungsfonds (IWF). Als Mitglied- und Kapitalgeberstaat unterstützt sie den IWF in der Erreichung seiner Ziele. Diese bestehen darin,

- die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik zu fördern;
- ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern;
- die Stabilität der Wechselkurse zu fördern;
- bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems mitzuwirken;
- den Mitgliedsländern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten die allgemeinen Fondsmittel zeitweilig und unter angemessenen Sicherungen zur Verfügung zu stellen und die Dauer und das Ausmaß der Ungleichgewichte der internationalen Zahlungsbilanzen der Mitgliedsländer zu verringern.

Zur Erfüllung seines Mandats setzt der IWF die Instrumente der wirtschaftspolitischen Überwachung sowie der Finanz- und der technischen Hilfe ein.

Die internationale Währungszusammenarbeit der Schweiz umfasst darüber hinaus die Teilnahme an den Allgemeinen und den Neuen Kreditvereinbarungen (AKV und NKV; siehe Kasten 1). Diese Vereinbarungen zwischen einigen wichtigen Gläubigerländern und dem IWF zielen darauf ab, dem IWF im Falle von Mittelknappheit Kredite zur Verfügung zu stellen, damit er weiterhin seine Aufgabe erfüllen kann.

Als drittes Standbein der internationalen Währungskooperation sieht der Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 20. März 1975 (sog. Währungshilfebeschluss)<sup>1</sup> schliesslich auch vor, dass im Falle von ernsten Störungen des internationalen Finanzsystems die Schweiz – zusätzlich zu den Krediten von multilateralen Gebern – bilaterale Währungskredite vergeben kann. Durch zusätzliche bilaterale Kredite kann die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit eines multilateralen Finanzhilfepakets verstärkt werden. Bei anderen, weiter zurück liegenden Liquiditätskrisen konnte durch die Vergabe von bilateralen Darlehen die Zeitspanne bis zur Auszahlung von IWF-Krediten überbrückt werden. Im Rahmen des Währungshilfebeschlusses hat sich die Schweiz in den vergangenen beiden Jahrzehnten an zahlreichen international koordinierten Finanzierungskaktionen zugunsten von Krisenländern beteiligt.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Bestimmungen des Währungshilfebeschlusses als nicht mehr hinreichend für alle Massnahmen, welche die Schweiz im Rahmen der Währungszusammenarbeit durchführt, erwiesen. Absicht des Bundesrates ist es, den Kernzweck des Währungshilfebeschlusses zu erhalten und in das neue Währungshilfegesetz überzuführen. Dieses soll auch zur Rechtsgrundlage jener Massnahmen der Währungskooperation werden, welche die Schweiz in der Vergangenheit direkt auf die Bundesverfassung abgestützt hat.

Generell sind zwei Kategorien von wiederkehrenden Währungshilfeschäften zu unterscheiden (siehe Übersicht Tabelle 1):

- Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als bedeutende Kapitalgeberin;
- Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als Stimmrechtsgruppenführerin.

## **1.1.2                    Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als bedeutende Kapitalgeberin**

Auf Grund der Rolle der Schweiz als bedeutende Kapitalgeberin lässt sich die Beteiligung an drei Kategorien von Währungshilfe ableiten, die über die regulären Verpflichtungen der Schweiz als Mitgliedstaat des IWF hinausgehen.

### **a. Finanzhilfe in systemischen Fällen**

Im Rahmen der Erfüllung seines Mandats zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems sah sich der IWF in der jüngeren Vergangenheit wiederholt gezwungen, bei systemischen Finanzkrisen, d.h. Krisen mit potenziell negativen Auswirkungen auf das internationale Finanz- und Währungssystem, umfangreiche Hilfe zu leisten. Die seit Mitte der Achtzigerjahre stark gestiegenen globalen Kapital- und

<sup>1</sup> SR 941.13

Güterströme und die zunehmend global integrierten Finanzmärkte haben der Weltwirtschaft grosse Wachstumsvorteile gebracht. Gleichzeitig hat sich jedoch die Krisenanfälligkeit des Währungs- und Finanzsystems erhöht. Mögliche Auslöser von Krisen sind makroökonomische Ungleichgewichte und Schwächen im Finanzsektor auf Grund unzureichender Rechtssicherheit, unzuweckmässiger Regulierung und mangelnder Überwachung sowie das Herdenverhalten von Investoren. Der IWF versucht wo möglich, solche Ungleichgewichte präventiv zu beheben. Trotzdem ist es nicht möglich, alle Krisen rechtzeitig zu verhindern. In Krisenfällen müssen deshalb wirtschaftliche Anpassungsprogramme vereinbart und Finanzmittel in ausreichender Höhe bereitgestellt werden können.

Falls der IWF zeitweise nicht über ausreichende Mittel zur Krisenlösung verfügt, ist die Schweiz als Teilnehmerin an den AKV und NKV (s. Kasten 1) in der Lage, dem IWF zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Diese Mittel werden dem IWF von der SNB ohne Bundesgarantie ausgeliehen.

*Kasten 1: Die Allgemeinen und Neuen Kreditvereinbarungen (AKV und NKV)*

Beim Übergang der wichtigsten Industrieländer zur freien Konvertibilität ihrer Währungen Ende der Fünfzigerjahre wurde befürchtet, dass durch plötzliche und heftige Kapitalbewegungen Zahlungsbilanzschwierigkeiten auftreten würden, welche das internationale Währungssystem gefährden könnten. Um sicherzustellen, dass der IWF auch für solche Fälle über genügend Mittel verfügt, schlossen die zehn wichtigsten Industrieländer (G-10) im Jahre 1962 mit dem IWF die AKV ab. Die Schweiz gehört den AKV seit 1964 als assoziiertes und seit 1984 als Vollmitglied an. Im Rahmen dieses Abkommens stellen die Länder der G-10 dem Währungsfonds Kredite in der Höhe von maximal 17 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) für ausserordentliche Krisensituationen zur Verfügung. Da dieser Betrag trotz des Wachstums der Weltwirtschaft seit der Revision der AKV im Jahre 1983 unverändert geblieben ist, stand Mitte der Neunzigerjahre eine weitere Aufstockung zur Diskussion. Der IWF einigte sich mit den Ländern der Zehnergruppe sowie 14 neuen Teilnehmern darauf, die Mittel, die er unter den AKV aufnehmen kann, in einem parallelen Abkommen – den Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) – auf 34 Milliarden SZR zu verdoppeln. Der maximale Beitrag der Schweiz unter den AKV und NKV beläuft sich auf 1557 Millionen SZR (4,6 %). Die AKV/NKV dürfen nur dann aktiviert werden, wenn die Mittel des IWF nicht ausreichen. Sie bilden ein wichtiges Sicherheitsnetz des internationalen Währungssystems. Teilnehmer für die Schweiz an den AKV/NKV ist die SNB. Der Bundesbeschluss über den Beitritt hält die Modalitäten der Teilnahme fest. Der Bund übernimmt keine Garantie für diese Kredite; es erwachsen ihm aus der Teilnahme an den AKV/NKV keine finanziellen Verpflichtungen. Da die SNB das Risiko alleine trägt, fällt diese Art der Währungshilfe nicht in den Geltungsbereich des Währungshilfegesetzes.

Bei systembedrohenden Finanzkrisen kann es im Interesse der Schweiz stehen, im Rahmen eines international koordinierten Vorgehens mit anderen Gebern bilaterale Finanzhilfe zu leisten. Diese Mittel kommen in der Regel zu den Krediten seitens des IWF und anderer multilateraler Geber hinzu. Dies war insbesondere 1997 bei

Korea und 1998 bei Brasilien der Fall. Die Schweiz hat sich mit 431 Millionen Franken resp. 345 Millionen Franken an diesen Finanzhilfepaketten beteiligt.

*Kasten 2: Zusammensetzung des Finanzhilfepaketes für Brasilien 1998*

Brasilien geriet 1998 auf Grund massiver Kapitalabflüsse, für die hohe Budget- und Leistungsbilanzdefizite, eine markant zunehmende Verschuldung und ein überbewerteter Wechselkurs mitverantwortlich waren, stark unter Druck. Um die Gefahr einer unkontrollierten Abwertung und ein Übergreifen der Krise auf andere Länder zu vermeiden, schnürte die internationale Gemeinschaft ein Finanzhilfepaket über 41,5 Milliarden USD. Dieses enthielt folgende Komponenten:

IWF: 18 Milliarden USD (5,4 Mrd. ordentliche Kreditlinien, 12,6 Mrd. zusätzliche Reservefazilität, finanziert durch die NKV)

Weltbank: 4,5 Milliarden USD

Interamerikanische Entwicklungsbank: 4,5 Milliarden USD

Bilaterale Geldgeber: 14,5 Milliarden USD (koordiniert durch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich; Anteil der Schweiz: 250 Mio. USD [=345 Mio. Franken])

Die Bereitstellung eines umfangreichen Pakets trug zur Beruhigung der Finanzmärkte wesentlich bei. Es wurde schliesslich nur ein Teil der Gelder gezogen; eine Tranche von rund 100 Millionen USD der Kreditgarantie der Schweiz wurde termingerecht verzinst und zurückbezahlt, der Restbetrag blieb unbeanspruch.

## **b. Mittelfristige Zahlungsbilanzhilfe**

Zur Währungshilfe lassen sich auch die Initiativen im Rahmen der sogenannten G-24 zählen. Seit dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch in Mittel- und Osteuropa koordinieren die OECD-Länder ihre Anstrengungen zugunsten dieser Staaten innerhalb der G-24. Eine ganze Reihe von Ländern ist bisher in den Genuss entsprechender Kredite gekommen, an denen sich auch die Schweiz beteiligt hat. Mit diesen Hilfsmassnahmen sollen Zahlungsbilanzschwierigkeiten vermindert und die Währungsreserven erhöht werden, wodurch sich die Aussichten für den eingeschlagenen Reformweg verbessern. Die Mittel der G-24 sollen die Finanzhilfen ergänzen, die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und andern internationalen Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden. Als Bedingung für eine G-24-Hilfe wird ein vom IWF akzeptiertes und finanziell unterstütztes Wirtschaftsprogramm vorausgesetzt.

Zuletzt erklärte sich die Schweiz 1999 bereit, im Rahmen einer Initiative der G-24 Zahlungsbilanzhilfe im Umfang von CHF 20 Millionen zu leisten, weil im Fall von Bulgarien trotz eines IWF-Kredits unter der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) eine Finanzierungslücke von USD 350 Millionen offenblieb. Dieser Kredit wurde im Jahr 2000 mit einer Laufzeit von 7 Jahren gewährt. Bereits im Jahr 1991 hatte die Schweiz Bulgarien einen Zahlungsbilanzhilfekredit in der Höhe von USD 32 Millionen erteilt. Dieser wurde in der Zwischenzeit zurückbezahlt.

### **c. Beteiligung an IWF-Spezialfonds zugunsten einkommensschwacher Länder**

Der IWF kennt seit 1976 die Möglichkeit, seinen ärmsten Mitgliedern Kredite zu besonders günstigen Bedingungen zu gewähren. Er verwendet dazu die Strukturpassungsfazilitäten. Diese Kredite sind an ein mehrjähriges Wirtschaftsprogramm gebunden, welches das unter aussenwirtschaftlichem und strukturellem Anpassungsdruck stehende Land mit dem IWF ausarbeitet. Ziel der Programme ist die Schaffung von Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Stabilität des internationalen Finanz- und Wirtschaftssystems.

Obwohl die Schweiz 1987 noch nicht Mitglied der Institutionen von Bretton Woods war, beteiligte sich der Bund bereits damals an der Erweiterten Strukturpassungsfazilität (ESAF I). Ende 1993 beschloss der IWF-Exekutivrat, nun mit der ausdrücklichen Befürwortung und Beteiligung der Schweiz als IWF-Mitglied, die Schaffung des Nachfolgeinstruments ESAF II. Die Strukturpassungsfazilität wurde später in Armutsminderungs- und Wachstumsfazilität (PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility) umbenannt, um den vermehrten Massnahmen zur Armutsreduktion Rechnung zu tragen. 1998 gewährte die Schweiz einen Ä-fonds-perdu-Beitrag an die Zinsverbilligung der PRGF und der HIPC-Initiative (Initiative für die hochverschuldeten armen Länder). Im Jahr 2001 entsprach der Bund einer Anfrage des IWF, sich am Kapitalkonto des PRGF-HIPC-Treuhandfonds (Interims-PRGF) zu beteiligen. Schliesslich leistete der Bund im Jahr 2002 einen Beitrag an den Zinsverbilligungsfonds zugunsten konfliktversehrter Länder.

Mit ihren Beiträgen an die Treuhandfonds des IWF zur verbilligten Kreditvergabe an einkommensschwache Länder gibt die Schweiz dem IWF die Möglichkeit, seine Aufgaben mit entsprechend angepassten Mitteln auch in den ärmsten Mitgliedstaaten wahrzunehmen. Sie erfüllt damit die moralische Pflicht eines relativ wohlhabenden IWF-Mitglieds. Grundsätzlich bewertet der Bundesrat die Wirksamkeit von Programmen unter der Strukturpassungs- bzw. Armutsminderungs- und Wachstumsfazilität positiv, und er begrüsst die vermehrte Ausrichtung der Instrumente auf die Armutsbekämpfung. Die Schweiz fühlt sich der verbilligten Kreditvergabe an einkommensschwache Länder aus den Ressourcen der Treuhandfonds weiterhin verpflichtet. Durch ihre Beteiligung an den genannten Treuhandfonds des IWF vermag die Schweiz auch ihre Stellung in den internationalen Finanzinstitutionen zu verstärken.

### **1.1.3                    Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als Stimmrechtsgruppenführerin**

Die Schweiz ist in den Bretton-Woods-Institutionen Anführerin einer sogenannt gemischten Stimmrechtsgruppe, welche sowohl Schwellen- wie auch Transitions- und Entwicklungsländer umfasst.<sup>2</sup> Die enge Zusammenarbeit in währungspolitischen Belangen mit diesen Ländern, welche z.T. auch Schwerpunktländer der

<sup>2</sup> Die Schweiz bildet zusammen mit Aserbaidschan, Kirgistan, Polen, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan eine Stimmrechtsgruppe. Mit der Aufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien im Dezember 2000 wurde die schweizerische Stimmrechtsgruppe durch ein weiteres Land verstärkt.

schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind, sowie die Stellung als Stimmrechtsgruppenführerin erfordern mitunter, dass die Schweiz Unterstützung in der Form von Darlehen leistet. Durch die Gewährung kurzfristiger Kredite (in der Regel maximal 30 Tage) kann die Schweiz mit geringem finanziellen Aufwand eine grosse Unterstützungswirkung erzielen. Mit Blick auf die Pflege der Beziehungen innerhalb der Stimmrechtsgruppe sind solche Massnahmen von grosser Bedeutung. In der jüngsten Vergangenheit war die Schweiz innerhalb kurzer Frist drei Mal dazu aufgerufen, Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe Überbrückungskredite zu gewähren.

Im Dezember 2000 gewährte die Schweiz dem neuen Stimmrechtsgruppenmitglied Bundesrepublik Jugoslawien (heute Serbien und Montenegro) einen Überbrückungskredit von CHF 111 Millionen, um ihm den Beitritt zum IWF zu ermöglichen. Der Kredit wurde gleichentags zurückbezahlt. Im März 2001 konnte Tadschikistan dank eines von der Schweiz gewährten zweiwöchigen Überbrückungskredits von rund CHF 105 Millionen einen alten EU-Kredit durch ein neues, vorteilhafteres EU-Darlehen ablösen. Schliesslich ermöglichte im Oktober 2001 die Gewährung eines Überbrückungskredits von CHF 350 Millionen der Bundesrepublik Jugoslawien, in den Genuss umfangreicher Finanzhilfe von seiten der Europäischen Union und der Europäischen Investitionsbank zu kommen.

## **1.2                    Geltende Regelung**

### **1.2.1                Bundesbeschluss vom 20. März 1975 über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (Währungshilfebeschluss)<sup>3</sup>**

Der Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen wurde am 4. Oktober 1963 gutgeheissen<sup>4</sup>. Der Beschluss wurde damals als Rechtsgrundlage für die schweizerische Teilnahme an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) des IWF konzipiert. Mit dem Beitritt der Schweiz zu den AKV im Jahre 1983<sup>5</sup> wurde die diesbezügliche Bedeutung des Währungshilfebeschlusses de facto aufgehoben.

Der Währungshilfebeschluss diente mit der Zeit vermehrt als Basis für international koordinierte bilaterale Zahlungsbilanzhilfe. Zudem ermöglichte er der Schweiz, sich in den Siebzigerjahren an der Ölfazilität des IWF zu beteiligen. Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise standen dann in den Achtzigerjahren vor allem Überbrückungskredite der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zu Gunsten hochverschuldeter Entwicklungsländer im Vordergrund. Zu Beginn der Neunzigerjahre wurde der Bundesbeschluss vorab als Rechtsbasis für die Teilnahme der Schweiz an Zahlungsbilanzhilfen der OECD-Staaten an mittel- und osteuropäische Staaten verwendet (G-24). Im Zuge der Mexikokrise und später der Asienkrise wurde er wiederum als Grundlage für die schweizerische Teilnahme an international koordinierten Hilfspaketen herangezogen.

<sup>3</sup> SR 941.13

<sup>4</sup> AS 1964 457

<sup>5</sup> SR 941.15

Der Bundesbeschluss wurde bisher viermal verlängert<sup>6</sup> und einmal geändert<sup>7</sup>. Dabei wurden gewisse Anpassungen im Zweckartikel vorgenommen und der Anwendungsbereich sowie die Einsatzkriterien auf die gewandelten Bedürfnisse ausgerichtet. In der Fassung vom 30. November 1999 ermöglicht der Währungshilfebeschluss die schweizerische Teilnahme an internationalen Stützungsaktionen zu Gunsten anderer Währungen. Ursprünglich stand dafür ein Kredit- bzw. Garantieplafonds von 1 Milliarde Franken zur Verfügung. 1999 wurde dieser Plafonds vor dem Hintergrund der Finanzkrisen in Südostasien und Brasilien auf 2 Milliarden Franken erhöht. Ende 1998 hatte die Eidgenossenschaft unter dem Bundesbeschluss Garantie- und Kreditverpflichtungen von rund 930 Millionen Franken ausstehend, womit der ursprüngliche Plafonds praktisch erreicht war.

Bei der Anwendung des Währungshilfebeschlusses sind die folgenden drei Grundsätze zu beachten:<sup>8</sup>

1. Es muss sich um die Mitwirkung an internationalen Stützungsaktionen zur Verhinderung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsbeziehungen bzw. zur Verhütung oder Behebung internationaler Finanz- und Zahlungskrisen handeln.
2. Die vom Bund gewährten bzw. garantierten Kredite dürfen nicht an die Bezüge von schweizerischen Gütern und Dienstleistungen gebunden werden.
3. Im Falle von Hilfsaktionen zu Gunsten von Entwicklungsländern ist der Länderkreis auf jene fortgeschrittenen Volkswirtschaften zu beschränken, die nicht in den Genuss schweizerischer Zahlungsbilanzhilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gelangen können.

Unter dem Währungshilfebeschluss werden Kredite normalerweise von der SNB finanziert. Der Bund garantiert der SNB die Rückzahlung der Kredite samt Zinsen. Der Bundeshaushalt würde nur dann belastet, wenn Kredite oder Zinsen nicht oder nur teilweise zurückbezahlt würden. In der bald 40-jährigen Existenz des Bundesbeschlusses ist es noch nie zu Verlusten gekommen.

Die unter 1.1.2 a. erwähnten Beteiligungen der Schweiz an den Hilfsaktionen zu Gunsten von Korea (1997; 431 Mio. Franken) und Brasilien (Dez. 1998; 345 Mio. Franken) wurden auf den Währungshilfebeschluss abgestützt. Ebenso kam der Währungshilfebeschluss beim Zahlungsbilanzkredit an Bulgarien zur Anwendung. Schliesslich wurde der Überbrückungskredit von Dezember 2000 zu Gunsten von Jugoslawien unter dem Währungshilfebeschluss abgewickelt.

<sup>6</sup> BBl 1975 I 614, 1979 II 348, 1984 II 1486, 1995 II 458: Verlängerung um 10 Jahre bis 2005).

<sup>7</sup> SR 941.13

<sup>8</sup> Botschaft betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (BBl 1999 2997).

## 1.2.2

## Änderungsbedarf

Für die Gewährung von Darlehen, Garantieverpflichtungen und À-fonds-perdu-Beiträgen des Bundes im Bereich der Währungszusammenarbeit, die sich aus der Teilnahme an internationalen Initiativen oder aus der Rolle der Schweiz als Stimmrechtsgruppenführerin ergeben, existiert keine spezifische gesetzliche Grundlage. In der jüngeren Vergangenheit sah sich der Bund wiederholt mit dieser Gesetzeslücke konfrontiert.

Diese Lücke ergibt sich einerseits daraus, dass der Währungshilfebeschluss für die Abwicklung von Finanzierungsinitiativen, welche der Schweiz aus der IWF-Mitgliedschaft erwachsen, nicht hinreichend ist. Die Bedingungen zur Anwendung des Währungshilfebeschlusses waren im Fall der Überbrückungskredite zu Gunsten von Tadschikistan und Jugoslawien (Oktober 2001) nicht oder nur ungenügend erfüllt:

- Es lag keine ernsthafte Störung der internationalen Währungsbeziehungen vor.
- Es handelte sich nicht um eine international koordinierte Stützungsaktion.

Andererseits wurden die Beschlüsse über die Beteiligung an IWF-Spezialfonds mangels spezifischer Rechtsgrundlage direkt auf die in Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung verankerte aussenpolitische Kompetenz des Bundes abgestützt. Die direkte Abstützung auf die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten ist aber insofern problematisch, als der Bundesrat Überlegungen zu Rechtsgrundlagen für Finanzhilfen im Bereich der Aussenpolitik angestellt hat und die Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage für Finanzhilfen, welche den Betrag von 5 Millionen Franken überschreiten, erkannt hat.

Anlässlich der Ämterkonsultation zum Antrag über den Beitrag der Schweiz an den PRGF-HIPC-Treuhandfonds des IWF verwies das Bundesamt für Justiz (BJ) auf diesen Sachverhalt und hielt fest, dass Finanzhilfen im Bereich der Aussenpolitik nur dann auf die Verfassung abgestützt werden können, wenn sie weniger als 5 Millionen Franken betragen (2 Mio. Franken bei wiederkehrenden Zahlungen). Für Finanzhilfen, die diesen Betrag überschreiten, muss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dies trifft insbesondere auf Finanzhilfen zu, die:

- einen dauerhaften und wichtigen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik oder der auswärtigen Beziehungen der Schweiz bilden;
- mit erheblichen finanziellen Leistungen des Bundes verbunden sind;
- und ein erhebliches Mass an Institutionalisierung (organisatorische Vorkehrungen, Bindung personeller Ressourcen) mit sich bringen.

Auf Grund einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise, d.h. unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sowohl bei Überbrückungskrediten wie bei den Beiträgen an die IWF-Treuhandfonds die gesamte Kreditsumme in die Bundeskasse zurückfliesst und sich die effektiv geleistete Finanzhilfe nur auf die Zins- und anderen allgemeinen Abwicklungskosten belaufen, wurde schliesslich trotzdem Artikel 54 BV herangezogen. Dieses Vorgehen drängte sich auch auf Grund der Dringlichkeit des beantragten Geschäfts auf.

Trotzdem wurden die Bemühungen des BJ um eine möglichst umfassende Beachtung des strengen Legalitätsprinzips anerkannt. Per Beschluss des Bundesrates vom 21. Februar 2001 (Beitrag der Schweiz an den PRGF-HIPC-Treuhandfonds des IWF) wurde das EFD beauftragt, eine formell-gesetzliche Grundlage für Finanzierungsinitiativen im Rahmen der internationalen Währungszusammenarbeit zu schaffen.

### **1.3 Beantragte Neuregelung**

#### **1.3.1 Ziel des neuen Währungshilfegesetzes (WHG, Vorlage A)**

Ziel des neuen WHG ist, die Abwicklung sämtlicher Massnahmen der Währungshilfe, welche die Gewährung von Bürgschaften an die SNB bzw. von Krediten aus der Bundeskasse sowie die Leistung von A-fonds-perdu-Beiträgen mit sich ziehen, auf eine eindeutige, formelle Rechtsgrundlage abzustützen. Unter dem WHG sollen Bürgschaften mit mehrjähriger Dauer, kurz- und mittelfristige Darlehen sowie Zahlungen à fonds perdu im Rahmen von IWF-Vorhaben möglich sein. Schliesslich soll Klarheit über die Aufgabenteilung zwischen Bund und SNB in der internationalen Währungszusammenarbeit geschaffen werden.

Gegenstand des WHG ist die internationale Währungszusammenarbeit. Deren Praxis lässt sich in drei Geschäftsarten unterteilen:

- die Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen in den internationalen Währungsbeziehungen;
- die Beteiligung an IWF-Spezialfonds;
- Leistungen zu Gunsten eng mit der Schweiz verbundener Staaten.

Konkret sollen folgende Geschäfte auf das WHG abgestützt werden können:

- Mitwirkung des Bundes an koordinierten Hilfsaktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsbeziehungen: Die Leistung von Finanzhilfen an Länder, deren Krise zur Gefahr für das internationale Finanzsystem werden kann. Hierbei handelt es sich um Bürgschaften für Darlehen der SNB mit höherem Risiko und längerer Laufzeit.
- Mitwirkung des Bundes an besonderen, über die engeren Mitgliedschaftspflichten hinausgehenden Finanzierungsvorhaben des IWF: Die Beteiligung der Schweiz an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF zu Gunsten einkommensschwacher Staaten. Hierbei handelt es sich um Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge, welche die Weiterführung der zinsvergünstigten Kredite des IWF sowie die Finanzierung der Beteiligung des IWF an der Initiative zur Entschuldung der hochverschuldeten armen Entwicklungsländer (sog. HIPC-Initiative) ermöglichen. Diese können die Form von Beiträgen an die Kapitalkonti (Darlehen) und die Zinsverbilligungskonti (A-fonds-perdu-Beiträge) der vom IWF verwalteten Treuhandfonds annehmen.

- Währungshilfe zu Gunsten einzelner Staaten: Überbrückungskredite an Länder, mit denen die Schweiz besonders eng zusammenarbeitet, in erster Linie an Länder der Schweizer Stimmrechtsgruppe, aber auch kurz- bis mittelfristige Darlehen bzw. Zahlungsbilanzhilfe, die mit anderen Geberländern koordiniert ist.

### **1.3.2 Finanzierung: Bundesbeschluss über die internationale Währungshilfe (WHB, Vorlage B)**

Per Definition sind Währungshilfemassnahmen unvorhersehbar. Eine Budgetierung ist nicht möglich, weshalb folgende Finanzierung vorgeschlagen wird:

#### **a. Systemische Währungshilfe und Massnahmen zu Gunsten einzelner Länder**

Für die Finanzierung von Währungshilfemassnahmen im Fall systemischer Finanzkrisen, im Rahmen mittel- oder längerfristiger multilateraler Stützungsaktionen sowie kurz- oder mittelfristiger bilateraler Währungshilfe an Staaten, mit denen die Schweiz besonders eng zusammenarbeitet, ist ein Rahmenkredit vorgesehen. Für die systemische Währungshilfe soll der unter dem Währungshilfebeschluss geltende Plafonds von 2000 Millionen Franken übernommen, und 500 Millionen Franken sollen für die bilaterale Währungshilfe zu Gunsten einzelner Länder vorgesehen werden. Der Rahmenkredit würde sich damit auf 2500 Millionen Franken belaufen und soll wie bisher unter dem Währungshilfebeschluss als rollender Fonds geführt werden: Indem eine Obergrenze für alle zum gleichen Zeitpunkt pendenten Geschäfte festgelegt wird, lässt er im Sinne eines revolvingierenden Fonds die Wiederanrechnung rückfliessender Darlehen und verlustfrei erloschener Garantien zu. Ein solches Instrument ist auch bei den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Der Rahmenkredit ist mit einem einfachen Bundesbeschluss erneuerbar.

Mit der Übernahme des Plafonds von 2 Milliarden Franken aus dem geltenden Währungshilfebeschluss für die klassische (d.h. systemische) und 500 Millionen Franken für die Währungshilfe zu Gunsten einzelner Staaten (z.B. Überbrückungskredite an Länder der Schweizer Stimmrechtsgruppe) trägt der Bundesrat den Bedürfnissen der vergangenen Jahre Rechnung, ohne zusätzliche Finanzmittel zu beantragen. Unter dem WHG bzw. einem gemeinsamen Plafonds von insgesamt 2500 Millionen Franken werden bereits bestehende oder in der Vergangenheit abgewickelte Geschäftstypen, für die Mittel verfügbar gemacht wurden, gebündelt.

Zurzeit ist unter dem Währungshilfebeschluss nur ein Zahlungsbilanzhilfekredit an Bulgarien über CHF 20 Millionen ausstehend. 1998 aber betrogen die ausstehenden Kredite unter dem Währungshilfebeschluss rund 930 Millionen Franken, weshalb der Plafonds in der Folge von CHF 1 auf 2 Milliarden erhöht wurde. Zwischen März und Oktober 2001 gewährte die Schweiz überdies Überbrückungskredite an die Bundesrepublik Jugoslawien und Tadschikistan in der Höhe von insgesamt 455 Millionen Franken. Der Plafonds von 2500 Millionen Franken rechtfertigt sich dadurch, dass die Bedürfnisse der Währungshilfe kaum abschätzbar sind. In Anbetracht der Volatilität auf den Finanzmärkten und der weiterhin labilen Lage in den

Schwellenländern sind grosse Hilfspakete mit relativ hohem Risiko in Zukunft nicht ausgeschlossen.

## **b. Beteiligungen an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF**

Für die Beteiligung an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF (Darlehen und À-fonds-perdu-Beiträge) zu Gunsten einkommensschwacher Staaten müssen besondere Verpflichtungskredite eingeholt werden. Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass den eidgenössischen Räten für jeden Einzelfall besondere Kreditbegehren unterbreitet werden. Die Unterbreitung kann je nach politischer Bedeutung des Geschäfts mit dem Voranschlag (und seinen Nachträgen) oder mit besonderer Botschaft erfolgen.

### **1.3.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Mit dieser Vorlage kommt das EFD einem konkreten Auftrag gemäss Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 nach. Das vorgeschlagene Gesetz erlaubt, die Währungshilfe des Bundes transparent zu regeln und zu bündeln. Sie ist umfassend und zukunftsorientiert und ersetzt die Vielfalt an bisherigen Bundesbeschlüssen. Bei der Gewährung von Überbrückungskrediten und beim Eingehen von Bürgschaften im Rahmen multilateraler Initiativen ist rasches Handeln möglich. Mit der klaren Trennung der traditionellen Währungshilfe (systemische Hilfe, Zahlungsbilanzhilfe, Überbrückungskredite an Stimmrechtsgruppenmitglieder) von den Beteiligungen an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des IWF wird die Währungshilfe des Bundes nachvollziehbar abgegrenzt. Dem wird auch mit der vorgeschlagenen Finanzierung (Rahmenkredit für die traditionelle Währungshilfe; Verpflichtungskredit für IWF-Spezialfonds) Rechnung getragen.

#### *Handhabbarkeit und Verwaltungsaufwand*

Im Vergleich zur bisherigen Situation verspricht die Schaffung einer umfassenden Rechtsgrundlage einen Effizienzgewinn in der Abwicklung von Währungshilfemassnahmen. Hingegen wird der Rahmenkredit auf Grund der regelmässigen Berichterstattung einen Mehraufwand verursachen. Der Aufwand für eine allfällige Wiederaufstockung bzw. Anpassung des Kreditplafonds entspräche in etwa dem Aufwand für die Erneuerung des Währungshilfebeschlusses.

#### *Rechenschaft, Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten*

Der Rahmenkredit wird den zuständigen Stellen erlauben, regelmässig und in einer übersichtlichen Form Rechenschaft über die Währungszusammenarbeit abzulegen. Ziele und Mittel der Währungshilfe können alle 4 Jahre überprüft und bestätigt werden. Da auf Grund der Unvorhersehbarkeit der Geschäfte eine Budgetierung schwierig ist, wird über die Verwendung der Mittel jährlich Bericht erstattet. Damit wird eine sehr viel konkretere und gestaltendere Mitsprache des Parlaments ermöglicht. Die unter dem Währungshilfebeschluss abgewickelten Geschäfte entziehen sich weitgehend den heutigen Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftspflicht.



Die internationale Währungszusammenarbeit fällt in die aussenpolitische Kompetenz des Bundesrates (Art. 54 Abs. 1 BV). Hingegen weist Artikel 99 BV der Nationalbank die Führung der Geld- und Währungspolitik zu. Auf Grund dieser Bestimmungen ergibt sich eine Aufgabenteilung zwischen Bund und SNB, der in Bundesgesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvereinbarungen Rechnung getragen wird. Für diese Aufgabenteilung muss Koordination und einheitliches Auftreten der Schweiz gewährleistet sein. Deshalb gilt das Prinzip des einvernehmlichen Handelns von Bundesrat und Nationalbank. In der Vergangenheit haben sich SNB und Bundesrat zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten über die Währungshilfepolitik laufend abgesprochen. Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass die Arbeitsteilung in der Währungszusammenarbeit zwischen Zentralregierungen und -banken nicht einheitlich geregelt ist.

Zurzeit befindet sich das Nationalbankgesetz in Revision. Der Auftrag der SNB soll neu umschrieben werden. Nachdem der SNB in der Vergangenheit mit speziellen Bundeserlassen wichtige Vollzugsaufgaben in der internationalen Währungszusammenarbeit übertragen wurden<sup>9</sup>, wird die Sonderaufgabe der SNB in diesem Bereich im Entwurf des Nationalbankgesetzes (Art. 5 Abs. 3 E-NBG) neu sichtbar gemacht. Der Mitverantwortung der SNB in Bezug auf die internationale Verflechtung der Geld- und Währungspolitik wird somit Rechnung getragen, wobei die Zuständigkeit des Bundes in der Führung der schweizerischen Aussenpolitik vorbehalten ist.

Die Bestimmung von Artikel 10 E-NBG führt die Mitwirkung der SNB bei der internationalen Währungskooperation weiter aus. Der Geltungsbereich von Artikel 10 E-NBG umfasst zunächst die währungstechnische Zusammenarbeit der SNB mit anderen Zentralbanken oder internationalen Organisationen, in erster Linie für die Gewährung von Direktkrediten, z.B. auf gedeckter Swap-Basis (sog. Technische Währungszusammenarbeit). Ferner sollen neu auch folgende Massnahmen im Rahmen der int. Währungskooperation auf Artikel 10 E-NBG abgestützt werden können<sup>10</sup>:

- Beteiligung der SNB an Überbrückungskrediten zu Gunsten anderer Zentralbanken, die beispielsweise über die BIZ koordiniert werden, zur Vermeidung von Störungen der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen. Die SNB soll in Fällen, wo eine internationale Finanzierungsaktion direkt zwischen Zentralbanken vereinbart wird, gestützt auf das NBG rasch und effizient handeln können. In diesen Fällen verzichtet die SNB auf die Garantie des Bundes und trägt das Risiko selbst.
- Überbrückungskredite der SNB mit geringem Risiko und niedriger Laufzeit, unter der Voraussetzung, dass die Anschlussfinanzierung durch eine Institution mit einwandfreier Bonität garantiert ist und die Höchstlaufzeit von sechs Monaten nicht überschritten wird. Die SNB ist zur Zusammenarbeit

<sup>9</sup> SR **951.19**: Beteiligung der SNB am Aktienkapital der BIZ; SR **941.13** WHB: international koordinierte Aktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen des int. Finanz- und Währungssystems; SR **941.15**, **941.151.2**: Teilnahme an AKV; BB1 **1997** III 1013: NKV; SR **941.152**: Beitrag an ESAF/PRGF; SR **979.1**: Erbringungen der ordentlichen Beitragsleistungen an den IWF, Teilnahme an der Durchführung der Mitgliedschaft).

<sup>10</sup> Vgl. dazu Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes vom 26. Juni 2002, BB1 **2002** 6200 f.

mit dem Bundesrat verpflichtet und stellt sicher, dass sich die Gewährung solcher Kredite im Einklang mit der Aussenpolitik des Bundes befindet.

Durch Artikel 10 E-NBG erfährt das WHG in der Theorie eine Entlastung, da die SNB Überbrückungskredite mit geringem Risiko und niedriger Laufzeit in eigener Kompetenz gewähren kann. In der Praxis ist aber davon auszugehen, dass zukünftige Währungshilfemassnahmen denjenigen für Brasilien und Korea ähnlich sein werden (d.h. längere Laufzeit und höheres Risiko). Es ist daher von einer eher geringen Wahrscheinlichkeit auszugehen, dass bei künftigen Währungshilfeaktionen Artikel 10 E-NBG aktiviert würde, umso mehr, als eine Anschlussfinanzierung in Fällen systemischer Kredite nur in den seltensten Fällen vorgesehen ist.

## **1.4.2 Koordination innerhalb der Bundesverwaltung**

Die in der Leistung von makroökonomischer Hilfe implizierten Stellen der Bundesverwaltung werden vom Bundesrat in Bezug auf Währungshilfemassnahmen nach WHG konsultiert.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der Vorlage**

Im Folgenden werden die einzelnen Artikel der Vorlage A (Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe, WHG) erläutert. Für die Erläuterung der Artikel der Vorlage B (Bundesbeschluss über die internationale Währungshilfe) wird auf Abschnitt 1.3.2 verwiesen.

### *Art. 1*

Absatz 1 umschreibt den Gesetzeszweck. Er bildet sozusagen die Klammer um die drei Kategorien von Währungshilfeoperationen, die der Bund durchführen oder an denen er mitwirken kann. Als Gegenparteien der Schweiz kommen Staaten, Staatengruppen (z.B. die EU) oder internationale Organisationen in Frage.

Absatz 2 hält fest, dass die Währungshilfe in Form von Darlehen, Garantieverpflichtungen und Ä-fonds-perdu-Beiträgen geleistet werden kann.

### *Art. 2*

Der Artikel entspricht Artikel 2 des geltenden Währungshilfebeschlusses, deckt also zum Beispiel multilaterale mittelfristige Zahlungsbilanzhilfekredite oder Überbrückungskredite (Laufzeit mehr als 6 Monate) ab.

Absatz 2 enthält neu eine wichtige Leitplanke, die bisher bloss in der Botschaft zum Währungshilfebeschluss (BB1 1999 3004) verankert war: das Verbot der Bindung von finanziellen Leistungen an die Bezüge von schweizerischen Gütern oder Dienstleistungen. Es soll die Währungshilfe von Instrumenten der Exportförderung abgrenzen.

Die Höchstlaufzeit der Darlehen oder Garantieverpflichtungen in *Absatz 3* (7 Jahre) ist identisch mit Artikel 2 des geltenden Währungshilfebeschlusses.

### *Art. 3*

Der Artikel enthält eine generelle Ermächtigung zur Beteiligung «an Spezialfonds und anderen Einrichtungen des Internationalen Währungsfonds (IWF)». Der Gesetzestext hebt insbesondere die Einrichtungen «zu Gunsten einkommensschwacher Staaten» hervor.

Artikel 3 WHG ist im Kontext von Artikel 8 Absatz 2 WHG zu sehen: Für jede derartige Beteiligung (Bürgschaften, Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge) ist gemäss Artikel 25 Finanzhaushaltsgesetz ein besonderer Verpflichtungskredit vom Parlament einzuholen. Bei grösseren Krediten bzw. Beiträgen geschieht dies auf dem Weg einer Sonderbotschaft; bei kleineren (bis ca. CHF 10 Mio.) kann sich der Bundesrat den Verpflichtungskredit im Rahmen des Voranschlags oder des Nachtrags dazu bewilligen lassen. Sämtliche Kredite oder Garantieverpflichtungen des Bundes im Sinne von Artikel 3 WHG müssen somit durch einfachen Bundesbeschluss vom Parlament genehmigt werden.

### *Art. 4*

Absatz 1 deckt unter anderem die Geschäfte der Schweiz in ihrer Rolle als Stimmrechtsgruppenführerin in den Bretton-Woods-Institutionen ab.

Absatz 2 deckt Währungshilfemassnahmen ab, wie sie beispielsweise im Rahmen der G-24 (OECD-Geberstaaten) geleistet wird.

Absatz 3 präzisiert, dass die Leistungen zu Gunsten einzelner Staaten in erster Linie Staaten mit mittlerem und tiefem Einkommen zugute kommen sollen, die unter aussenwirtschaftlichem oder strukturellem Anpassungsdruck stehen.

### *Art. 5*

Der Artikel zählt in Absatz 1 die Arten von Rechtsgeschäften auf, die der Bund gestützt auf das WHG eingehen kann (Darlehensgewährung, Garantieleistung, A-fonds-perdu-Beiträge; Buchstabe a. und nennt die möglichen Gegenparteien (internationale Organisationen, Staatengruppen, andere Staaten; Buchstabe b.

Nach Artikel 47<sup>bis</sup>*b* des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>11</sup> kann das WHG die Staatsvertragsabschlusskompetenz dem Bundesrat übertragen. Dem Bundesrat wird damit ein grosser Spielraum eingeräumt, der durch die im WHG umschriebenen Zwecke eingegrenzt wird. Dieser Handlungsspielraum rechtfertigt sich dadurch, dass beim Eintreten von Währungskrisen rasches Handeln nötig ist. Demgegenüber relativiert die internationale Abstimmung, ohne die eine Währungshilfe der Schweiz wenig sinnvoll ist, diesen Spielraum wieder.

Falls die SNB die Darlehen oder Garantien gewährt, kann diese vom Bundesrat zum Abschluss entsprechender Vereinbarungen ermächtigt werden.

### *Art. 6*

Der Artikel regelt die Mitwirkung der SNB. Absatz 1 entspricht im Kern dem Artikel 4 (1. Satz) des geltenden Währungshilfebeschlusses.

<sup>11</sup> SR 171.11

Absatz 2 ermächtigt die SNB, «auf Antrag des Bundesrates» die Darlehensgewährung an Spezialfonds und andere Einrichtungen des IWF zu übernehmen (1. Satz). Die SNB kann den Antrag annehmen oder ablehnen. Über das Ablehnungsrecht verfügt die SNB für den Fall, dass sie die Finanzierung des schweizerischen Beitrags an einen IWF-Spezialfonds aus zureichenden Gründen nicht übernehmen will. Wenn ihr Einverständnis vorliegt, kann der Bundesrat den eidg. Räten ein Kreditbegehren unterbreiten, das die Darlehensgewährung durch die SNB (mit Bundesgarantie) beinhaltet (2. Satz). Andernfalls kann der Bundesrat dem Parlament ein Kreditbegehren unterbreiten, das die Finanzierung der schweizerischen Beteiligung aus Bundesmitteln vorsieht.

Die inhaltliche Umschreibung der Bundesgarantie in Absatz 3 orientiert sich an Artikel 4 (2. Satz) des geltenden Währungshilfebeschlusses.

#### *Art. 7*

Hier wird das Leitprinzip des engen Zusammenwirkens von Bundesrat und SNB aufgenommen.

#### *Art. 8*

Absatz 1 umschreibt den Rahmenkredit, der vom Parlament für Währungshilfen nach den Artikeln 2 und 4 E-WHG (Darlehen, Garantieverpflichtungen, A-fonds-perdu-Beiträge) verfügbar gemacht werden soll.

Absatz 2: siehe Erläuterungen zu Artikel 3.

#### *Art. 9 und 10*

Kein spezieller Erläuterungsbedarf.

### **3                    Auswirkungen**

#### **3.1                Auswirkungen auf den Bund**

##### **3.1.1            Finanzielle Auswirkungen**

Im Rahmen der Geschäfte, die nach den Artikeln 2 und 4 des Währungshilfegesetzes abgewickelt werden sollen, ergibt sich eine Belastung der Staatsrechnung nur für jenen Fall, in dem Kredite nicht zurückbezahlt oder nicht bedient werden. Dies ist in der vierzigjährigen Geschichte des Währungshilfebeschlusses noch nie vorgekommen. Für Beteiligungen nach Artikel 3 sind spezielle Verpflichtungskredite nötig.

##### **3.1.2            Personelle Auswirkungen**

Da es sich bei dieser Vorlage nur um eine Bereinigung gesetzlicher Grundlagen bzw. um eine Bündelung bereits bestehender Auf- und Ausgaben handelt, wird deren Umsetzung keine personellen Auswirkungen haben für den Bund.

### **3.1.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

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

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht vorgesehen. Das Interesse, eine klare gesetzliche Grundlage für die Währungszusammenarbeit zu schaffen, ist dringlich und rechtfertigt die Behandlung der Vorlage in der laufenden Legislaturperiode. Der Bundesrat soll in der Lage sein, im Falle einer der Asienkrise ähnlichen Finanzkrise rasch und angemessen reagieren zu können.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Das Währungshilfegesetz (Vorlage A) stützt sich auf die Artikel 54 Absatz 1, 99 und 166 der Bundesverfassung<sup>12</sup>. Der Bundesbeschluss (Vorlage B) stützt sich auf Artikel 8 Absatz 1 des WHG.

### **5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse und Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz**

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. Bei der internationalen Währungshilfe handelt es sich um Finanzhilfen nach Artikel 2 Absatz 4 und Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes (SR 616.1)<sup>13</sup>, weshalb sich die Frage nach der Unterstellung unter die Ausgabenbremse stellt.

Unter Vorlage A sind keine grundsätzlich neuen Ausgaben vorgesehen. Es geht um eine Bereinigung von Rechtsgrundlagen, welche die Weiterführung von bestehenden Massnahmen der Währungshilfe erlaubt. Vorlage A ist nicht der Ausgabenbremse unterstellt.

Der unter Vorlage B vorgesehene Rahmenkredit ist unbefristet. Ausgaben, welche unter dem Plafonds von 2500 Millionen Franken getätigt werden, können die unter Artikel 159 Absatz 3 BV erwähnten Grenzwerte überschreiten. Artikel 1 der Vorlage B wird deshalb der Ausgabenbremse unterstellt.

<sup>12</sup> SR 101

<sup>13</sup> AS 1991 857

### **5.3**

### **Verhältnis zum Europäischen Recht**

Im Bereich der internationalen Währungshilfe sind keine europarechtlichen Aspekte zu beachten.

### **5.4**

### **Erlassform**

Das WHG (Vorlage A) wird nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen. Es ist nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a dem fakultativen Referendum unterstellt.

Beim WHB (Vorlage B) handelt es sich um einen 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.

# Übersicht der aktuellen Geschäftstypen im Rahmen der internationalen Währungszusammenarbeit

Tabelle 1

Typ	Begünstigte	Darlehen/Bürgschaften oder Beiträge à fonds perdu	Rechtsgrundlage
<b>a. Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als bedeutende Kapitalgeberin</b>			
–	<b>Währungshilfe in systemischen Fällen</b>	Länder, deren Krise zur Gefahr für das Finanzsystem werden kann	Hohe Darlehen, mind. 6 Monate Laufzeit, erneuerbar. Beispiele: Korea 1997 (CHF 431 Mio), Brasilien Dez. 1998 (CHF 345 Mio)
–	<b>mittelfristige Zahlungs-bilanzhilfe</b>	Länder Ost- und Mitteleuropas, z.B. im Rahmen der sog. G-24	Darlehen mit einer Laufzeit von 7 Jahren. Beispiel: Bulgarien Dezember 2000 (CHF 20Mio.)
–	<b>Beteiligung an IWF-Spezialfonds:</b>	Einkommensschwache Mitgliedsstaaten des IWF, HIPC's (hochverschuldete arme Länder), konfliktversehrte Mitgliedstaaten des IWF	WHB (SR 941.13)  WHB (SR 941.13)
	<b>Darlehen an PRGF (ehemals ESAF II)</b>	Darlehen der SNB von 151,7 Millionen SZR über 10 Jahre	Bundesbeschlüsse vom 2. Februar 1995 (BB1/1996 I 1004) und vom 3. Februar 1995 (SR 941.152)
	<b>Beitrag à fonds perdu an Zinsverbilligung der PRGF</b>	10 Jahresbeiträge à fonds perdu von 4,2 Millionen SZR (Zinssubventionen)	Bundesbeschlüsse vom 2. Februar 1995 (BB1/1996 I 1004) und vom 3. Februar 1995 (SR 941.152)
	<b>Beitrag à fonds perdu an die Zinsverbilligung der PRGF und die HIPC-Initiative</b>	10 Jahresbeiträge à fonds perdu von 3,2 Millionen SZR (Zinssubventionen und Beteiligung des IWF an der HIPC-Initiative)	Bundesbeschluss vom 11. März 1998 (BB1/1998 1481) (Aufnahme der Zahlungen: BRB 23.2.00)
	<b>Darlehen an den PRGF-HIPC-Treuhandfonds (Interims-PRGF)</b>	Darlehen der SNB von 250 Millionen SZR über 10 Jahre	BRB vom 21. Februar 2001 und Bundesbeschluss vom 22. Juni 2001 (basierend auf Art. 54 Abs. 1 BV u. Art. 99 BV)
	<b>Beitrag an Zinsverbilligungsfonds für konfliktversehrte Länder</b>	Einmaliger Beitrag à fonds perdu von USD 1 Millionen	BRB vom 8. März 2002, gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV

Typ	Begünstigte	Darlehen/Bürgschaften oder Beiträge a fonds perdu	Rechtsgrundlage
<b>b. Geschäfte aus der Rolle der Schweiz als Stimmrechtsgruppenführerin</b>			
<b>Überbrückungskredite</b>	Länder, mit denen die Schweiz besonders eng zusammenarbeitet	Darlehen, Laufzeit von max. 30 Tagen. Bsp: – Tadschikistan März 2001 (CHF 105 Mio.) – BR Jugoslawien Dezember 2000 (CHF 111 Mio.) – BR Jugoslawien Oktober 2001 (CHF 350 Mio.)	– Artikel 54 Absatz 1 BV (BB 13.06.01) – WHB (SR 941.13) – Artikel 54 Absatz 1 BV (BB 03.07.01)

## Finanzierungsbedürfnisse unter E-WHG und E-NBG

### Geschäfte unter E-WHG

*Tabelle 2*

Typ	Begünstigte	Finanzierungsart	Betrag	Zuständigkeit
<b>Rahmenkredit (systemische Hilfe und Massnahmen zugunsten einzelner Staaten): CHF 2500 Millionen, Artikel 8 Absatz 1 (E-WHG)</b>				
<b>Art. 2 E-WHG</b>	Länder, deren Krise zur Währungshilfe in systemischen Fällen (Brasilien, Korea)	Darlehen oder Garantieverpflichtungen, Laufzeit höchstens 7 Jahre	Rahmenkredit CHF 2,5 Milliarden	Bund und SNB, Artikel 6 Absatz 1 Garantie: Bund
<b>Art. 4 E-WHG</b>	Währungshilfe zu Gunsten einzelner Staaten (Bulgarien, Stimmrechtsgruppe)	Bilateral: Stimmrechtsgruppe Multilaterale Stützungsaktionen	Rahmenkredit CHF 2,5 Milliarden	Bund
		Bilateral: kurz-/mittelfristig Multilateral: mittel-/längerfristig		

Typ	Begünstigte	Finanzierungsart	Betrag	Zuständigkeit
<b>Verpflichtungskredit (Beteiligung im Rahmen des IWF), Artikel 8 Absatz 2 E-WHG</b>				
<b>Art. 3 E-WHG</b> Beteiligung an IWF-Spezialfonds (Kapitalbeiträge ESAP II, PRGF/HIPC; A-fonds-perdu-Beiträge an Zinsverbilgungskonten)	IWF, insbesondere einkommensschwache Länder	Darlehen + A-fonds-perdu-Beiträge	Darlehen: nicht bezifferbar A-fonds-perdu-Beiträge: aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ca. CHF 15 Millionen jährlich	Bund und SNB, Artikel 6 Absatz 2 Garantie: Bund A-fonds-perdu-Beiträge: Bund allein

### **Geschäfte unter Art. 10 E-NBG**

Typ	Begünstigte	Finanzierungsart	Betrag	Zuständigkeit
Währungshilfe in systemischen Fällen	Andere Zentralbanken, Koordination BIZ	Überbrückungskredite mit geringem Risiko und niedriger Laufzeit		SNB, Artikel 10 E-NBG
Währungstechnische Zusammenarbeit	Andere Zentralbanken, internationale Organisationen	Direktkredite, z.B. auf gedeckter Swap-Basis		SNB, Artikel 10 E-NBG