



20.023

Botschaft über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds

vom 12. Februar 2020

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds.

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

12. Februar 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit dieser Botschaft wird die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) des Internationalen Währungsfonds (IWF) beantragt. Die Änderung betrifft insbesondere eine Verdoppelung der NKV-Mittel zum Erhalt der Gesamtressourcen des IWF.

Ausgangslage

Die NKV bilden das finanzielle Sicherungsnetz des IWF für Krisen, die eine Gefährdung des internationalen Währungs- und Finanzsystems bedeuten. Die teilnehmenden Vertragsländer beziehungsweise ihre Zentralbanken stellen dem IWF dabei Devisen zur Finanzierung seiner Stützungsmaßnahmen zur Verfügung. Die NKV-Mittel sind somit eine Ergänzung der ordentlichen Mittel (Quoten) des IWF, wenn diese für die Kreditvergabe des IWF nicht mehr ausreichen. Quoten und NKV-Mittel können zusätzlich durch temporäre bilaterale Kreditlinien einzelner IWF-Mitglieder ergänzt werden. Auf diese kann der IWF in schwerwiegenden Krisenfällen als dritte Verteidigungslinie, d. h. nach Ausschöpfung der Quoten und NKV-Mittel, zurückgreifen. Die globale Finanzkrise und die Schuldenkrise im Euroraum haben gezeigt, dass entsprechende Extremsituationen eine rasche Mobilisierung von internationaler Liquidität in erheblichem Umfang erfordern können.

Im Februar 2020 wurde von den IWF-Gouverneuren die 15. Allgemeine Quotenüberprüfung des IWF abgeschlossen. Dabei wurde auch die Angemessenheit der IWF-Ressourcenausstattung überprüft, wobei die IWF-Mitglieder zum Schluss kamen, dass zur Sicherung der zentralen Stellung des IWF im internationalen Finanzsystem die heutige IWF-Ressourcenausstattung weitgehend beibehalten werden sollte. Anlässlich der Jahrestagung 2019 hatten sich die IWF-Mitglieder, wie auch die NKV-Mitglieder, für eine Verdoppelung der NKV-Ressourcen entschieden, welche die NKV-Mittel von derzeit 182 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR – Währungseinheit des IWF) auf rund 365 Milliarden SZR (umgerechnet rund 500 Mrd. CHF) erhöhen soll. Gleichzeitig ist eine reduzierte Erneuerung der bilateralen Kreditlinien an den IWF vorgesehen, als Ablösung der aktuellen bilateralen Kreditlinien über rund 440 Milliarden USD per Ende 2020.

Die Aufrechterhaltung der IWF-Ressourcen auf dem heutigen Niveau lässt sich durch die erheblichen Unsicherheiten um die aktuelle Entwicklung der Weltwirtschaftslage begründen. Die aktuellen Verwerfungen beim Handel, die steigenden finanziellen Risiken und die geopolitischen Entwicklungen könnten sich weiter negativ auf die Konjunkturlage und das Vertrauen der Märkte auswirken, mit einer möglichen Gefährdung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Botschaft wird die auf internationaler Ebene entschiedene Anpassung der IWF-Ressourcenausstattung erläutert und vom Bundesrat, im Einvernehmen mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB), beantragt, den Beitritt der

Schweiz zu den geänderten NKV zu genehmigen. Somit könnte die Beteiligung der Schweiz, vertreten durch die SNB, an den NKV unter den neuen vertraglichen Vereinbarungen fortgeführt werden.

Die Aufstockung der NKV-Mittel sieht vor, dass die SNB den Maximalbetrag ihrer Beteiligung von derzeit rund 5,5 Milliarden SZR auf rund 11 Milliarden SZR (rund 15 Mrd. CHF) erhöht. Mit dieser Aufstockung würde der Anteil der SNB an den NKV von derzeit rund 3 Prozent gleichbleiben. Eine Beteiligung von solchem Umfang spiegelt die Systemrelevanz des schweizerischen Finanzplatzes wider und unterstreicht das Bekenntnis, massgeblich zur Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems beitragen zu wollen.

Eine starke Position in den NKV ist im Interesse der Schweiz. Aufgrund der internationalen Verflechtung können Ungleichgewichte in einzelnen Ländern leicht auf Drittstaaten oder Regionen übergreifen und damit den internationalen Kapital- und Güterfluss nachhaltig beeinträchtigen. Um solchen Krisen zu begegnen, erfordert die heutige Grösse der Finanzmärkte – nebst angemessenen Mitteln – einen international koordinierten Ansatz. Die Schweiz profitiert als offene und international ausgerichtete Volkswirtschaft mit einem wichtigen Finanzplatz und eigener Währung in besonderem Masse von internationalen Initiativen, die zur Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems beitragen.

Der Bund gewährt der SNB keine Garantie für allfällige Darlehen im Rahmen der NKV. Im Falle einer Aktivierung der NKV werden die Mittel unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung gestellt. Mögliche Darlehen der SNB im Rahmen der NKV werden marktgerecht verzinst und können im Bedarfsfall gekündigt werden. Das Ausfallrisiko ist als sehr gering einzustufen. Diese Darlehen haben den Charakter von regulären Währungsreserven.

Nach Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 1. März 2011 über den Beitritt der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds obliegt der Entscheid über die Beendigung oder Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den NKV grundsätzlich dem Bundesrat. Er trifft diesen Entscheid im Einvernehmen mit der SNB. Angesichts der vorliegenden Änderungen der finanziellen Verpflichtungen stellen die am 16. Januar 2020 vom IWF-Exekutivrat verabschiedeten NKV jedoch materiell einen neuen Vertrag dar und sind somit der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte zu unterbreiten. Für die NKV ist eine Vertragslaufzeit bis zum 31. Dezember 2025 vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2336
1 Ausgangslage	2339
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	2341
3 Konsultation parlamentarischer Kommissionen	2342
4 Grundzüge der NKV	2342
4.1 Entstehung und Entwicklung	2342
4.2 Funktionsweise	2343
5 Erläuterung der Reform der NKV	2344
5.1 Finanzielle Beteiligungen	2344
5.2 Laufzeit	2346
5.3 Weitere Änderungen	2346
5.4 Inkrafttreten	2346
6 Beteiligung der Schweiz an den NKV	2347
6.1 Motivation	2347
6.2 Höhe der Kreditvereinbarung der Schweiz	2348
7 Verhältnis zu den bilateralen Kreditlinien	2349
8 Auswirkungen	2349
9 Rechtliche Aspekte	2350
9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2350
9.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2350
9.3 Erlassform	2350
9.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	2351
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds (Entwurf)	2353
Neue Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds	2355

Botschaft

1 Ausgangslage

Der IWF verfügt über drei hauptsächliche Finanzierungsquellen: ordentliche Mittel, Neue Kreditvereinbarungen (NKV) und bilaterale Kreditlinien. Die ordentlichen Mittel des IWF stellen die Mitgliedländer dem IWF durch die sog. Quoten direkt zur Verfügung. Darüber hinaus bilden die NKV ein finanzielles Sicherungsnetz des IWF für Krisen, die eine Gefährdung des internationalen Währungs- und Finanzsystems bedeuten. Die 40 teilnehmenden Vertragsländer beziehungsweise ihre Zentralbanken stellen dem IWF dabei Devisen zur Finanzierung seiner Stützungsmaßnahmen zur Verfügung. Die NKV-Mittel sind eine Ergänzung der ordentlichen Mittel, wenn diese für die Kreditvergabe des IWF nicht mehr ausreichen. Quoten und NKV-Mittel können zusätzlich durch temporäre bilaterale Kreditlinien einzelner IWF-Mitglieder ergänzt werden. Auf diese kann der IWF in schwerwiegenden Krisenfällen als dritte Verteidigungslinie, d. h. nach Ausschöpfung der Quoten und NKV-Mittel, zurückgreifen. Die aktuellen bilateralen Kreditlinien laufen Ende 2020 aus.

Box 1:

IWF-Ressourcenausstattung (Stand: 31.12.2019, in Mrd. SZR* gerundet)

Quoten	NKV-Mittel	Bilaterale Kredite	Total
477	182	317	976

* Sonderziehungsrechte (1 SZR = 1,34 CHF am 31.12.2019)

Gemäss Statuten muss der IWF in Abständen von höchstens fünf Jahren seine Ressourcenausstattung überprüfen. Im Februar 2020 wurde von den IWF-Gouverneuren die 15. Allgemeine Quotenüberprüfung des IWF abgeschlossen. Die Angemessenheit der IWF-Ressourcenausstattung wurde vor dem Hintergrund der erhöhten Unsicherheiten, die die Weltkonjunktur zurzeit prägen überprüft. Die anhaltenden handelspolitischen Spannungen und weitere politische Unsicherheiten sowie die steigenden Risiken im Finanzsektor könnten sich dazu negativ auf die Konjunkturlage auswirken, mit einer möglichen Gefährdung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems. Die IWF-Mitglieder kamen zum Schluss, dass mit dem Wegfall der bilateralen Kreditlinien per Ende 2020 die IWF-Ressourcenausstattung nach diesem Datum ohne Massnahmen seitens der IWF-Mitglieder nicht mehr angemessen wäre.

Zur Sicherung der zentralen Stellung des IWF im internationalen Finanzsystem entstand dementsprechend ein grundsätzlicher Konsens darüber, die heutige IWF-Ressourcenausstattung weitgehend beizubehalten. Im Rahmen der IWF-Jahresagung vom Oktober 2019 schlugen die IWF-Mitglieder eine Verdoppelung der NKV-Mittel vor, um den Wegfall der bilateralen Kreditlinien per Ende 2020 abzufedern. Zusätzlich wurde die reduzierte Teilerneuerung der freiwilligen bilateralen Kreditlinien vorgesehen, um die Gesamtressourcenausstattung des IWF nach 2020 in etwa unverändert zu behalten. Der IWF soll damit auch weiterhin über ein adä-

quates Krisendispositiv verfügen, um sein Mandat zur Stabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems effektiv und glaubwürdig auszuüben.

Auf der Grundlage dieses Entscheids haben die Vertreter der 40 NKV-Teilnehmerländer die Verdoppelung der NKV-Mittel beschlossen, unter Vorbehalt der Genehmigung in den jeweiligen Länderparlamenten, so auch in der Schweiz. Die vorliegende Botschaft beantragt daher die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten NKV, wie sie am 16. Januar 2020 vom IWF-Exekutivrat verabschiedet wurden. Die Frist für den Beitritt läuft bis zum 31. Dezember 2020.

Box 2:**Die Grundlagen der Schweizer Währungszusammenarbeit im IWF**

Die Schweiz beteiligt sich seit Langem an internationalen Hilfsaktionen. In der Nachkriegszeit beteiligte sie sich in regelmässigen Abständen an bilateralen oder multilateralen Währungshilfemassnahmen. Ein Engagement im Rahmen des IWF fand schon vor dem Beitritt der Schweiz 1992 statt, insbesondere durch die Teilnahme 1964 an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen. Die Schweiz trägt auch seit 1988 zu den Fazilitäten des IWF für ärmere Länder bei.

Die Schweiz leistet die Quote an den IWF gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991¹ über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods. Mit ihrem Beitritt zum IWF 1992 übernahm sie die Leitung einer Stimmrechtsgruppe und erhielt Einsitz in den IWF-Exekutivrat sowie im IMFC, dem Ministeriellen Steuerungsgremium des IWF. Auch erhielt sie die Stimmrechte, die sich aus der Quote ergeben. Mit dem IWF-Beitritt erhielt sie somit die Möglichkeit, ihren Einfluss in internationalen Währungs- und Finanzangelegenheiten zu verstärken sowie die Tätigkeit der Institution mitzugestalten. Die mit der Quote zusammenhängenden Zahlungen werden ohne Garantie des Bundes von der SNB geleistet. Der Anteil der Quote, der vom IWF beansprucht wird, wird marktgerecht verzinst. Die Schweizer Quote beträgt zurzeit 5,8 Milliarden SZR (rund 8 Mrd. CHF).

Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses vom 1. März 2011² über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) des IWF beteiligt sich die Schweiz seit 1998 an den NKV. Bei den NKV ist die SNB die teilnehmende Institution für die Schweiz, und die von ihr zur Verfügung gestellten Kredite geniessen keine Garantie des Bundes. Die NKV müssen alle fünf Jahre durch den IWF-Exekutivrat erneuert werden. Zuletzt stimmte der Bundesrat am 15. Februar 2017 einer Verlängerung ab dem 16. November 2017 um fünf weitere Jahre zu. Die Schweiz beteiligt sich an den NKV mit einer maximalen Kreditzusage von rund 5,5 Milliarden SZR (rund 7,5 Mrd. CHF).

¹ SR 979.1

² SR 941.16

Auf der Grundlage des Währungshilfegesetzes³ bzw. -beschlusses⁴ beteiligt sich die Schweiz seit 2017 auch an den bilateralen Ressourcen des IWF mit einer Kreditlinie von 8,5 Milliarden CHF. Diese Kreditlinie ist von der SNB bereitgestellt. Kredite der SNB im Rahmen dieser Kreditlinie geniessen eine Garantie des Bundes. Die Kreditlinie wurde nie aktiviert und läuft Ende 2020 aus.

Mit dem Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT) finanziert der IWF vergünstigte Kredite an einkommensschwache Mitgliedländer. Die Kreditkapazität dieses Fonds wurde mit der Revision 2009 auf 11,3 Milliarden SZR (rund 15,6 Mrd. CHF) erhöht. Gestützt auf das Währungshilfegesetz ist die Schweiz am PRGT mit rund 1 Milliarde SZR beteiligt (rund 1,4 Mrd. CHF). Basierend auf einer Garantie des Bundes leistet die SNB die entsprechenden Kredite an den IWF.

Zusammenfassung (Beträge in Mrd. SZR)

	Total IWF	Beitrag CH	Rechtsgrundlage	Garantie Bund
Quoten	477	5,8	SR 979.1	Nein
NKV-Mittel	182	5,5	SR 941.16	Nein
Bilaterale Kredite	317	6,2	SR 941.13	Ja
PRGT	11	1,0	SR 941.13	Ja

2

Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Es wurde keine Vernehmlassung durchgeführt. Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes⁵ (VIG) findet bei der Vorbereitung von völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, ein Vernehmlassungsverfahren statt. Der Genehmigungsbeschluss zum Beitritt der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds unterliegt weder dem Referendum (siehe dazu Ziff. 9.3) noch betrifft dieser wesentliche Interessen der Kantone.

Darüber hinaus handelt es sich nicht um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller oder wirtschaftlicher Tragweite, das Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sein müsste (Art. 3 Abs. 1 Bst. d VIG). Die finanzielle und wirtschaftliche Tragweite des vorliegenden Vorhabens ist beschränkt, auch sind keine Mittel von Bund oder Kantonen betroffen. Mit der Genehmigung des Beitritts wird kein Betrag effektiv ausbezahlt. Vielmehr handelt es sich bei den NKV-Ressourcen um eine Rückversicherung des IWF, um diesen im Falle von systemischen Krisen bei der Krisenprävention zu unterstützen. Finanzierungswirksame Mittel würden erst

³ SR **941.13**

⁴ BBl **2013** 2907 und BBl **2017** 6473

⁵ SR **172.061**

fliessen nach einer Aktivierung der NKV und der Beanspruchung der SNB-Beteiligung gemäss einem Mittelbereitstellungsplan (s. dazu Ziff. 4.2). Allfällige Kredite der SNB im Rahmen ihrer NKV-Beteiligung würden als Währungsreserven in der Bilanz der SNB ausgewiesen und werden vom Bund nicht garantiert. Solche Kredite stehen unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung. Dies führt zu einem sehr geringen Ausfallrisiko, auch weil der IWF de facto einen bevorzugten Gläubigerstatus genießt.

3 Konsultation parlamentarischer Kommissionen

Die APK als zuständige parlamentarische Kommission sowie die WAK werden im Rahmen der regelmässigen Berichterstattung zum Engagement der Schweiz im IWF über die IWF-Ressourcendiskussionen informiert.

4 Grundzüge der NKV

4.1 Entstehung und Entwicklung

Nach den Krisen in Mexiko 1994 und Asien 1997–98 und im Umfeld einer zunehmenden Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte wurde deutlich, dass zur Bewältigung internationaler Finanzkrisen bedeutende Mittel nötig sein könnten. Auf Initiative der G7 wurden 1998 die NKV (NKV-1998) mit dem Ziel geschaffen, dem IWF künftig in systemischen Krisen umfassende Mittel in Ergänzung seiner ordentlichen Mittel zur Verfügung stellen zu können. Die NKV-1998 traten am 17. November 1998 in Kraft. Dabei stellten 26 Mitgliedländer Mittel in Höhe von 34 Milliarden SZR (rund 48 Mrd. CHF) zur Verfügung. Die NKV-1998 wurden in den Jahren 2003 und 2008 jeweils um fünf beziehungsweise vier Jahre verlängert. Die NKV-1998 wurden ein einziges Mal aktiviert: 1998 wurden daraus dem IWF Mittel zur Refinanzierung eines Stützungsprogramms zugunsten Brasiliens zur Verfügung gestellt.

Die NKV-1998 wurden dann mit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise revidiert. In Anbetracht des Ausmasses der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–2008 beschloss die internationale Staatengemeinschaft 2009 eine Aufstockung der Mittel des IWF, darunter auch die NKV-1998, deren Grundlage 2011 revidiert wurde (NKV-2011⁶). Kernpunkt der Reform war eine signifikante Aufstockung der NKV-1998 von 34 Milliarden SZR auf rund 367 Milliarden SZR (rund 540 Mrd. USD) und die Ausweitung des Teilnehmerkreises – insbesondere um zahlreiche Schwellenländer. Um mit den NKV-1998 ein wirksameres Instrument zur Krisenprävention und -bewältigung zur Hand zu haben, wurde gleichzeitig deren ursprünglich fallweise Aktivierung durch allgemeine, von den NKV-Teilnehmern verabschiedete Aktivierungszeiträume bis zu sechs Monaten ersetzt.

Die NKV-2011 spielten eine wichtige Rolle in der Stabilisierung der Wirtschaftslage in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 und der Schuldenkrise von

⁶ SR 0.941.16

2011. Von April 2011 bis März 2016 wurden die NKV-2011 zehnmal für einen Zeitraum von jeweils 6 Monaten aktiviert. Über diese Periode wurden über 30 Anpassungsprogramme und Versicherungslinien mit NKV-Mitteln in einem Verhältnis von 1:1 mit ordentlichen Mitteln finanziert. Die NKV-2011 wurden seitdem zweimal, in den Jahren 2012 und 2017, jeweils um fünf Jahre verlängert. Das Rahmenwerk der NKV-2011 hat sich als flexibles Instrument erwiesen, das eine rasche Bereitstellung von Mitteln in schwerwiegenden Krisenfällen ermöglicht. In Zusammenhang mit der 2010 beschlossenen Quotenerhöhung, die erst 2016 in Kraft trat, sanken die NKV-Mittel um etwa die Hälfte. Das maximale Volumen der NKV-2011 beträgt derzeit rund SZR 182 Milliarden (rund 250 Mrd. CHF).

4.2 Funktionsweise

Ein Rückgriff auf die Kreditvereinbarungen der Teilnehmer der NKV ist nur für den Fall vorgesehen, in dem die verfügbaren Mittel aus den Quoten der IWF-Mitglieder ergänzt werden müssen, damit eine Beeinträchtigung des internationalen Währungssystems verhindert oder ihr begegnet werden kann. In solchen Fällen kann die geschäftsführende Direktorin oder der geschäftsführende Direktor des IWF nach vorheriger Konsultation des IWF-Exekutivrats die Einrichtung eines Aktivierungszeitraums der NKV für eine Periode von höchstens sechs Monaten vorschlagen. Innerhalb des Aktivierungszeitraums kann der IWF NKV-Mittel verpflichten oder in Anspruch nehmen. Das Inkrafttreten der Aktivierungsperiode setzt eine Mehrheit von 85 Prozent der gesamten Kreditvereinbarungen der stimmberechtigten NKV-Teilnehmer voraus. Zudem ist die anschliessende Zustimmung des IWF-Exekutivrats erforderlich. Nicht stimmberechtigt sind die Teilnehmer, die zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht im Finanztransaktionsplan des IWF eingebunden sind. Dies sind jene IWF-Mitglieder, deren aussenwirtschaftliche Position vom IWF als nicht stark genug eingeschätzt wird, als dass eine Inanspruchnahme der Quote des Mitglieds vertretbar wäre. Die Kreditvereinbarungen nicht wahlberechtigter Teilnehmer können während des Aktivierungszeitraums nicht beansprucht werden.

Um die Liquiditätsplanung der NKV-Teilnehmer während einer Aktivierungsperiode zu erleichtern, wird die geplante maximale Inanspruchnahme der Kreditvereinbarungen der jeweiligen Teilnehmer im Rahmen eines vom IWF-Exekutivrat verabschiedeten Mittelbereitstellungsplans festgelegt. Grundsätzlich soll die Inanspruchnahme proportional zum Anteil des Teilnehmers an den NKV sein. Sofern ein Teilnehmer, der im Mittelbereitstellungsplan aufgeführt ist, zum Zeitpunkt einer Ziehung aufgrund einer unzureichend starken aussenwirtschaftlichen Position nicht mehr im Finanztransaktionsplan des IWF eingebunden ist, wird die Kreditvereinbarung dieses Teilnehmers nicht beansprucht.

Der IWF zahlt beanspruchte Beträge maximal zehn Jahre nach ihrer Ziehung zurück. Fordert ein Teilnehmer, dessen Darlehenszusage beansprucht wurde, aufgrund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Rückzahlung ausstehender Darlehen durch den IWF zurück, so wird sein Ausfall durch Ziehungen bei den Teilnehmern kompensiert, die zu diesem Zeitpunkt im Finanztransaktionsplan eingebunden sind.

Forderungen gegenüber dem IWF im Rahmen der NKV werden in SZR denominated und grundsätzlich zum gleichen Zinssatz verzinst wie Guthaben in SZR. Ziehungen erfolgen grundsätzlich in der Währung des Teilnehmers. Die Zinsen können jedoch in Absprache mit den betroffenen Teilnehmern auch in anderen Währungen bezahlt werden.

5 Erläuterung der Reform der NKV

Die vorliegende Reform der NKV-2011 betrifft in erster Linie die Anpassung der finanziellen Beteiligungen der Teilnehmer. Darüber hinaus wird die Laufzeit für die NKV neu festgelegt. Einige kleinere materielle Änderungen sind ferner vorgesehen, um überflüssig gewordene oder veraltete Artikel in den NKV-2011 aufzuheben bzw. zu aktualisieren. Die vorliegende Reform (NKV-2021) soll per 1. Januar 2021 in Kraft treten. Die folgenden Unterkapitel legen die vorgesehenen Änderungen gegenüber dem bisherigen Vereinbarungstext dar.

5.1 Finanzielle Beteiligungen

Die Reform betrifft in erster Linie die im Anhang 1 NKV detaillierte Verdoppelung der finanziellen Beteiligungen der Teilnehmer. Damit soll gewährleistet werden, dass der IWF in künftigen systemischen Krisenfällen auf umfassende finanzielle Mittel zurückgreifen kann. Wie in der Präambel des Vertragstexts betont wird, soll die Finanzierungsbasis des IWF grundsätzlich durch die Quoten seiner Mitgliedländer bereitgestellt werden. Die NKV bleiben somit auch nach dieser Reform eine Rückversicherungsfazilität für Fälle, in denen die regulären Mittel des IWF temporär nicht ausreichen, um die Bereitstellung von IWF-Abkommen im erforderlichen Umfang zu gewährleisten.

Die Höchstbeträge der Zusagen wird gemäss Anhang I NKV-2021 wie folgt neu fixiert:

Beiträge an die NKV (in Millionen SZR gerundet)

Teilnehmer	NKV-2011	NKV-2021
<i>Gegenwärtige Teilnehmer</i>		
Australien	2 220	4441
Bank von Portugal	784	1 567
Belgien	3 994	7 989
Brasilien	4 441	8 882
Chilenische Zentralbank	691	1 382
China	15 860	31 721
Dänische Nationalbank	1 630	3 260
Deutsche Bundesbank	12 890	25 780
Finnland	1 134	2 268
Frankreich	9 479	18 958
Indien	4 441	8 882
Israelische Zentralbank	340	680
Italien	6 899	13 797
Japan	33 509	67 017
Kanada	3 874	7 747
Republik Korea	3 345	6 690
Kuwait	341	683
Luxemburg	493	986
Malaysia	340	680
Mexiko	2 538	5 075
Niederlande	4 595	9 190
Neuseeland	340	680
Norwegen	1 967	3 933
Österreich	1 818	3 637
Philippinische Zentralbank	340	680
Polnische Nationalbank	1 285	2 571
Russland	4 441	8 882
Saudi-Arabien	5 653	11 305
Schwedische Reichsbank	2 256	4 511
Schweizerische Nationalbank	5 541	11 081
Singapur	649	1 297
Spanien	3 405	6 810
Südafrika	340	680

Teilnehmer	NKV-2011	NKV-2021
Thailand	340	680
Vereinigtes Königreich	9 479	18 958
Vereinigte Staaten von Amerika	28 202	56 405
Währungsbehörde von Hongkong	340	680
Zypern	340	680
<i>Künftige Teilnehmer</i>		
Griechenland	841	1 681
Irland	958	1 916
Total	182 371	364 742

5.2 Laufzeit

Die aktuellen NKV laufen am 16. November 2022 (Art. 19 Bst. a NKV-2011) aus. Da die vorliegende Reform per 1. Januar 2021 in Kraft treten soll, wird die Festlegung einer neuen Laufzeit bis zum 31. Dezember 2025 vorgeschlagen. Diese Laufzeit von fünf Jahren entspricht der üblichen Zeitspanne für die Erneuerung der NKV.

5.3 Weitere Änderungen

Gemäss Artikel 19 Buchstabe a NKV-2011 sollen bei der Erneuerung der NKV der IWF und die Teilnehmer die Funktionsweise der NKV u. a. mit Bezug auf die Auswirkung der 15. Allgemeinen Quotenüberprüfung überprüfen. Da die 15. Quotenüberprüfung im Februar 2020 abgeschlossen wurde, wird in der revidierten Fassung der NKV der Bezug auf die 16. Allgemeine Quotenüberprüfung eingeführt.

Die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) – die ursprüngliche Rückversicherungsfazilität des IWF – wurden nicht erneuert und sind per Ende 2018 ausgelaufen. Der Artikel 21 NKV-2011, der das Verhältnis der NKV zu den AKV und assoziierten Kreditvereinbarungen regelt, wird dementsprechend ersetzt durch einen neuen Artikel 21, der das Verhältnis der NKV zu den bilateralen Kreditlinien detailliert. Dabei wird festgelegt, dass bilaterale Ressourcen grundsätzlich erst nach Ausschöpfung der Quoten und der NKV-Mittel als dritte Verteidigungslinie verwendet werden dürfen.

Die Artikel 23 und 24 NKV-2011 enthalten veraltete Bestimmungen, die angepasst oder aufgehoben werden.

5.4 Inkrafttreten

Die vorliegende Reform soll am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Grundsätzlich können die NKV-2021 nur durch einen Entscheid des IWF und mit Zustimmung von

Teilnehmern, die insgesamt 85 Prozent der Kreditvereinbarungen vertreten, geändert werden (Art. 15 Bst. a NKV-2011). Für die Änderung der individuellen Beträge der Kreditvereinbarungen (Art. 4 Bst. b NKV-2011) wird hingegen die Zustimmung der von der Änderung betroffenen Teilnehmer benötigt. Da die verschiedenen Bestandteile der vorliegenden Reform miteinander verbunden sind, wird die Reform nur in Kraft treten, wenn alle Teilnehmer den geänderten NKV beigetreten sind.

Das Inkrafttreten der Reform ist dementsprechend mit dem Risiko einer Verzögerung der Ratifizierung eines oder mehrerer Teilnehmer verbunden. Der IWF-Exekutivrat hat daher entschieden, dass der Vorschlag zur Änderung des Betrags der Kreditvereinbarung eines Teilnehmers, der am 1. Januar 2021 der Reform noch nicht beigetreten ist, als automatisch zurückgezogen gilt, sofern andere Teilnehmer, die mindestens 85 Prozent der aktuellen Kreditvereinbarungen ausmachen, der Reform bereits zugestimmt haben.

6 Beteiligung der Schweiz an den NKV

Die Schweiz ist seit Bestehen der NKV-1998 Teilnehmerin an diesem ergänzenden finanziellen Rückhalt des IWF. Sie trat mit dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1997 über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds den NKV-1998 bei. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beitritts der Schweiz zu den geänderten Neuen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 1. März 2011⁷ stellt die aktuelle Rechtsgrundlage der schweizerischen Teilnahme an den NKV-2011 dar.

Die Schweiz hat ein grosses Interesse, sich weiterhin verlässlich an der Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems beteiligen zu können. Dies sichert ihr darüber hinaus ihre Stellung im internationalen Finanzsystem und erlaubt ihr, ihre Position zu Fragen der Finanzstabilität in den massgebenden internationalen Gremien glaubhaft und wirksam einzubringen. Als Leiterin einer Stimmrechtsgruppe kann die Schweiz im IWF-Exekutivrat und im ministeriellen Steuerungsgrremium IMFC die Geschäfte des IWF aktiv mitgestalten. Diese Rolle im IWF ist auch eng verknüpft mit der Teilnahme der Schweiz am G20 Finance-Track und wirkt sich positiv auf die Visibilität der Schweiz bei den multilateralen Entwicklungsbanken aus, wo wichtige Kapitalerhöhungen anstehen.

6.1 Motivation

Als offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung ist die Schweiz stark auf ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem angewiesen. Geordnete internationale Währungs- und Finanzverhältnisse sind für die Schweiz von hoher Bedeutung, insbesondere da sie über einen international ausgerichteten Werk- und Finanzplatz verfügt. Erstens können im Fall einer Krise Länder betroffen sein, mit denen die Schweiz sowohl finanziell als auch wirtschaft-

⁷ SR 941.16

lich sehr eng verflochten ist. Zweitens wäre die Schweiz aufgrund ihrer Offenheit, ihres bedeutenden Finanzplatzes und ihrer international wichtigen Währung in ausgeprägtem Ausmass von einer Destabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems betroffen.

Die globale Finanzkrise und die Schuldenkrise im Euroraum haben deutlich gezeigt, wie stark die Schweiz im Falle von Krisen und Verunsicherung der Märkte betroffen ist. In Zeiten erhöhter Unsicherheit betrachten die Märkte den Schweizerfranken traditionell als «sicheren Hafen». Dies lässt den Schweizerfranken in der Regel über das Mass hinaus ansteigen, das durch Fundamentaldaten gerechtfertigt wäre. Die Risiken, die mit den Schwankungen des Frankens entstehen, treffen nicht nur den Export- und den Tourismussektor stark. Auch die Stabilität des Schweizer Finanzsektors könnte mittelfristig betroffen sein, falls eine Verlangsamung gewisser Sektoren zu zunehmenden Kreditausfällen führt.

Die globalen Krisen der letzten Jahre haben bedeutende Änderungen in der internationalen Finanzarchitektur herbeigeführt. Dies betrifft insbesondere den IWF. Um seine eigene Reaktionsfähigkeit und Effektivität u.a. in systemischen Krisenfällen bewahren zu können, passte der IWF sein Instrumentarium und seine Kreditvergabepraxis an. Damit der IWF sein Mandat zur Wahrung eines stabilen und offenen globalen Finanz- und Wirtschaftssystems effektiv und glaubwürdig erfüllen kann, ist eine angemessene Finanzierung eine unabdingbare Voraussetzung.

6.2 Höhe der Kreditvereinbarung der Schweiz

In der IWF-Ressourcendiskussion hat die Schweiz ihre Bereitschaft bekundet, ihr Gesamtengagement mindestens im heutigen Umfang fortzuführen. Unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte, hat sie sich bereit erklärt, ihr finanzielles Engagement im Rahmen der NKV-Aufstockung zu verdoppeln.

Die SNB ist die teilnehmende Institution für die Schweiz. Der Anteil der SNB beläuft sich zurzeit auf bis zu 5,5 Milliarden SZR; dies entspricht rund 7,5 Milliarden Schweizerfranken. Allfällige Kredite der SNB im Rahmen ihrer NKV-Beteiligung stehen unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung. Dies führt zu einem sehr geringen Ausfallrisiko, auch weil der IWF de facto einen bevorzugten Gläubigerstatus genießt. Zudem kann die SNB bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten jederzeit eine Rückzahlung der Kredite verlangen. Die Kredite werden vom IWF marktgerecht verzinst, werden in der Bilanz der SNB als Währungsreserven ausgewiesen und sind nicht vom Bund garantiert.

Mit dem Inkrafttreten der hier vorgelegten Aufstockung der NKV-Mittel, wird die Beteiligung der SNB auf 11,1 Milliarden SZR steigen, wobei der prozentuale Anteil der SNB an den NKV unverändert bei etwa 3 Prozent bleibt. Die SNB wird dementsprechend ihren 9. Rang unter den Teilnehmern halten.

7 Verhältnis zu den bilateralen Kreditlinien

Die aktuellen bilateralen Kreditlinien wurden im Zuge der Krise im Euroraum als temporäre Finanzierungsquelle geschaffen und seither einmal verlängert. Die von 40 Ländern gewährten bilateralen Kreditlinien im Umfang von insgesamt rund 440 Milliarden CHF stellen als dritte Finanzierungsquelle nach den ordentlichen Mitteln und den Neuen Kreditvereinbarungen sicher, dass der IWF auch bei schwerwiegenden systemischen Krisen über angemessene Mittel verfügt, um seinen Auftrag zur Stabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems zuverlässig und wirksam zu erfüllen. Die bilateralen Kreditlinien wurden bisher nicht beansprucht. Sie laufen Ende 2020 aus. Auf der Grundlage des Währungshilfegesetzes⁸ (WHG) bzw. -Beschlusses⁹ (WHB) beteiligt sich die Schweiz an den bilateralen Ressourcen mit einer Kreditlinie von 8,5 Milliarden Schweizerfranken. Diese Kreditlinie ist von der SNB bereitgestellt und vom Bund garantiert.

Da die Verdoppelung der NKV-Mittel nicht ausreichen wird, um den Wegfall der bilateralen Kreditlinien per Ende 2020 vollständig zu kompensieren, ist eine reduzierte Erneuerung der bilateralen Kreditlinien vorgesehen. Diese soll dazu beitragen, dass die heutige Ressourcenausstattung des IWF weitgehend unverändert beibehalten werden kann. Der Bundesrat wird die Gewährung einer reduzierten bilateralen Kreditlinie (ab 2021) prüfen. Für eine neue bilaterale Kreditlinie liegt die Beschlusskompetenz gemäss WHG beim Bundesrat, sofern sich die Verpflichtung innerhalb des bewilligten Kreditrahmens (WHB) bewegt.

8 Auswirkungen

Eventuelle Darlehen der SNB an den IWF im Rahmen der NKV werden marktgerecht verzinst, sodass die zu erwartenden Kosten der Teilnahme für die SNB gering sind. Forderungen der SNB gegenüber dem IWF im Rahmen der NKV werden nicht vom Bund garantiert. Im Falle einer Aktivierung der NKV werden die Mittel unmittelbar und ausschliesslich dem IWF zur Verfügung gestellt. Das Ausfallrisiko ist als sehr gering einzustufen.

Die Durchführung der Teilnahme an den NKV durch die beteiligten Ämter und die SNB stellt im Vergleich zur bisherigen Teilnahme keinen Mehraufwand dar und hat daher keine personellen Auswirkungen.

Unmittelbare Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden oder die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten. Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

⁸ SR 941.13

⁹ BBl 2013 2907 und BBl 2017 6473

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss entspricht materiell dem Bundesbeschluss vom 1. März 2011, durch den der Beitritt zu den NKV-2011 (BB NKV) genehmigt wurde. Er stützt sich auf die Artikel 54 Absatz 1 und 166 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund die Beziehungen zum Ausland regelt und die völkerrechtlichen Verträge von der Bundesversammlung genehmigt werden. Die Mitwirkung der SNB bei der internationalen Währungs Kooperation richtet sich gemäss Artikel 5 Absatz 3 des Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003¹⁰ nach der entsprechenden Bundesgesetzgebung. Für die Teilnahme der SNB an den NKV sind die Artikel 1 BB NKV und die Artikel 3 Absatz 2 sowie 4 und 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods¹¹ (MitWG) massgebend.

Artikel 1 Absatz 2 BB NKV sieht vor, dass der Bundesrat über die Fortführung oder Beendigung der Teilnahme an den NKV im Einvernehmen mit der SNB entscheiden kann. Gleichwohl setzt eine allfällige Fortführung der Teilnahme per Bundesratsbeschluss voraus, dass die Grundlage der Vereinbarungen keine wesentliche Änderung erfährt. Sollten materielle Änderungen der Vereinbarungen zu beschliessen sein, die insbesondere – so wie im Falle der vorliegenden Reform – die finanziellen Verpflichtungen der SNB massgeblich erhöhen, so wäre eine weitere Teilnahme wiederum den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten.

9.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz ist im Jahre 1992 den Institutionen von Bretton Woods beigetreten. Ihre Mitwirkung bei den NKV steht im Einklang mit den Verpflichtungen, welche die Schweiz in diesem Rahmen eingegangen ist.

9.3 Erlassform

Da die NKV-2021 gegenüber den bisherigen Vereinbarungen materiell einen neuen Vertrag darstellen, ist der Beitritt zu den NKV-2021 von der Bundesversammlung zu genehmigen. Der vorgelegte Entwurf eines Genehmigungsbeschlusses stützt sich dabei auf Artikel 166 Absatz 2 BV.

Der Beschlussentwurf sieht eine Übernahme der bisherigen gesetzlichen Grundlage zur Teilnahme der Schweiz an den NKV-2011 vor. Inhaltlich regelt der Beschluss die Grundzüge der Teilnahme an den NKV-2021 und ermächtigt weiterhin den Bundesrat, den Beitritt zu den NKV-2021 und die Zustimmung zu späteren Verlängerungen der Laufzeit zu erklären. Die NKV-2021 sind befristet und kündbar, und

¹⁰ SR 951.11

¹¹ SR 979.1

