

Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe

Peter Klausner*

1. Einleitung

Die Zahlungsschwierigkeiten einer Reihe hochverschuldeter Länder sind seit 1982 zum dominierenden Thema der internationalen Währungszusammenarbeit geworden. Auch heute noch bilden die Verschuldungsprobleme osteuropäischer, lateinamerikanischer, afrikanischer und asiatischer Länder eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität des internationalen Finanzsystems. Nach den Statistiken der Weltbank betrug die externe Verschuldung der Länder der Dritten Welt Ende 1986 nicht weniger als 1035 Mrd. Dollar. Der Zinsendienst der 17 am höchsten verschuldeten Länder belief sich 1985 im Durchschnitt auf 23,5% ihrer Erlöse aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen¹.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren substantielle Beiträge zur Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite überschuldeter Länder und zur Erleichterung der währungspolitischen Zusammenarbeit zwischen den Industriestaaten geleistet. Sie beteiligte sich nicht nur an zahlreichen international koordinierten Finanzierungsaktionen, sondern leistete auch gezielt bilaterale Währungshilfe. Nach Bundesrecht obliegt es der Schweizerischen Nationalbank (SNB), internationale Währungsbeihilfen durchzuführen. Sie handelt dabei autonom, soweit sie die Massnahmen gestützt auf das Nationalbankgesetz (NBG) trifft; sie ist eigenständiges Vollzugsorgan des Bundes im Bereiche völkerrechtlicher Abmachungen, soweit die internationale Währungshilfe im Rahmen besonderer Bundesbeschlüsse gewährt wird².

Bereits mit der Revision des Nationalbankgesetzes von 1978 ist der notenbankpolitische Handlungsspielraum in der internationalen Währungshilfe ausgeweitet worden³. Der Bundesbeschluss über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds (vom 14. Dezember 1983)⁴ und die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (vom 22. März 1985)⁵ sichern den Bundesbehörden zusätzliche Möglichkeiten der Teilnahme an internationalen Beistandsaktionen. So dürfte es reizvoll sein, dem Zusammenspiel dieser drei Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe einige grundsätzliche Gedanken zu widmen.

2. Begriff und Arten der internationalen Währungshilfe

Die internationale Währungshilfe der Schweiz ist in den einschlägigen Rechtserlassen des Bundes nirgends definiert. In einem sehr weiten Sinn verstanden bedeutet Währungshilfe das leihweise Zurverfügungstellen von Währungsreserven durch eine Zentralbank zum Zweck, das gute Funktionieren des internationalen Währungs- und Finanzsystems sicherzustellen. Nach ihrer Zielsetzung heben sich die Währungshilfemass-

* Direktor und Stellvertreter des Vorstehers des I. Departements der Schweizerischen Nationalbank. Leicht überarbeitete Fassung eines Beitrags zur Festschrift «Staat und Gesellschaft», herausgegeben zum 70. Geburtstag von Prof. Leo Schürmann von der jur. Fakultät der Universität Freiburg (1987).

¹ World Debt Tables, International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC 1986/87.

² L. Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. Bern 1983, S. 309; Jubiläumsschrift «75 Jahre Schweizerische Nationalbank», Zürich 1982, S. 120.

³ Änderung von Art. 14 Ziff. 3, 14 NBG. Dazu Botschaft des Bundesrates über die Revision des Nationalbankgesetzes vom 27. Februar 1978 (BBl 1978 I 829/30); L. Schürmann, Kommentar zum Nationalbankgesetz, Bern 1980, Art. 14, N. 42, 71–73.

⁴ AS 1984 845. Dazu Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 1983 (BBl 1983 II 1367).

⁵ AS 1985 1036. Dazu Botschaften des Bundesrates vom 27. Januar 1975 (BBl 1975 I 614) und vom 5. September 1984 (BBl 1984 II 1486).

nahmen einer Zentralbank von ihren Devisenanlagegeschäften deutlich ab. Devisenanlagen werden in der Regel nach den betriebswirtschaftlichen Kriterien Sicherheit, Liquidität und Ertrag getätigt und sind somit nicht währungspolitisch begründet⁶.

Die Anfänge der internationalen Währungshilfe gehen auf die sogenannte Pfundkrise von 1961 zurück. Seither ist die Währungshilfe, zum grösseren Teil völkerrechtlich institutionalisiert, von der SNB in vielfältigen Formen praktiziert worden. Mit der wachsenden Bedeutung, welche internationale Währungsorganisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bei der Bewältigung von Währungs- und Finanzkrisen erlangten, änderten sich die Parteien der Währungshilfevereinbarungen, die Art und Laufzeit der eingegangenen Verpflichtungen und – in der Schweiz wie in anderen Ländern – tendenziell die Rollenverteilung zwischen Regierung und Notenbank.

Wenn hier der Versuch unternommen wird, quasi «empirisch» eine Typologie der Währungshilfeoperationen zu entwickeln, geschieht dies, ohne ökonomische Durchdringung, allein in der Absicht, das Verständnis für das Ineinandergreifen der verschiedenen Rechtsgrundlagen zu erleichtern. Als internationale Währungshilfe lassen sich folgende Finanzgeschäfte bezeichnen:

- *Bilateral oder multilateral vereinbarte Kredite der SNB an ausländische Zentralbanken.* Diese Kredite sind zumeist kurzfristiger Natur. Unter dem System fester Wechselkurse bezeichnete man sie mitunter als «Stützungskredite», weil der Kreditbetrag vom schuldnerischen Noteninstitut zur Verteidigung der Wechselkursparität seiner Währung eingesetzt wurde⁷.
- *Kredite der SNB an den IWF, welcher die Mittel seinerseits überschuldeten Ländern zur Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten zur Verfügung stellt.* In diese Kategorie fallen zunächst Kreditverträge, welche die Schweiz direkt mit dem IWF abschliesst⁸, ferner Kreditvereinbarungen, welche die SNB zusammen mit andern Notenbanken durch Ver-

mittlung der BIZ mit dem IWF eingeht⁹ sowie schliesslich Kreditaufnahmen des IWF unter den sog. «General Arrangements to Borrow» (Allgemeine Kreditvereinbarungen: AKV), denen die SNB seit dem 10. April 1984 als teilnehmende Institution angehört¹⁰.

- *Garantiezusagen der SNB an die BIZ* für sogenannte Überbrückungskredite an die Zentralbanken hochverschuldeter Länder¹¹. Derartige Überbrückungskredite dienen der Behebung unvermittelt auftretender Liquiditätsschwierigkeiten. Die Kredite werden von der BIZ aus eigenen Mitteln finanziert; mit einer «Substitutionsklausel» wird indessen das Kreditrisiko dergestalt an eine Mehrzahl von Zentralbanken weitergegeben, dass im Falle der Nichterfüllung der Verpflichtungen des Schuldners die beteiligten Zentralbanken nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel in die Rechte und Pflichten der kreditgebenden Organisation eintreten¹².
- *Direktkredite an ausländische Staaten, welche die SNB im Auftrag des Bundes gestützt auf multilaterale oder bilaterale staatsvertragliche*

⁶ In der Jahresrechnung unterteilt die SBN seit 1983 ihren Devisenbestand in «Währungskredite» und «Devisenanlagen», um die währungs- beziehungsweise anlagepolitische Zielsetzung der jeweiligen Aktiven kenntlich zu machen: vgl. 76. Geschäftsbericht SNB 1983, S. 42; 77. Geschäftsbericht SNB 1984, S. 37; 78. Geschäftsbericht SNB 1985, S. 41; 79. Geschäftsbericht SNB 1986, S. 40.

⁷ Beispiele in Jubiläumsschrift SNB (Anm. 2), S. 245, 246, 249f: Swap-Kredit 1962 an die Federal Reserve Bank of New York; Stützungskredite 1964 an die Banca d'Italia, 1966 an die Banque de France und 1976 an die Bank of England.

⁸ Beispiele in Jubiläumsschrift SNB (Anm. 2), S. 248, 251, und im 74. Geschäftsbericht SNB 1981, S. 39: Kredite 1976, 1977, 1979 und 1981 an den IWF.

⁹ 77. Geschäftsbericht SNB 1984, S. 34: Kredit 1984 an den IWF.

¹⁰ AS 1984 847, 855. Zu Entstehungsgeschichte und Assoziierung der Schweiz mit den General Arrangements to Borrow: J. Gold, *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*, Washington D.C. 1979, S. 448 ff., 460.

¹¹ Beispiele im 76. Geschäftsbericht SNB 1983, S. 38: Garantiezusagen 1982/1983 für Kredite der BIZ an Mexiko, Ungarn, Brasilien, Argentinien und Jugoslawien (vgl. auch BBl 1984 II 1498 ff.); ferner Garantiezusagen 1986/87 für Kredite der BIZ an Mexiko und Argentinien (Quartalshefte SNB Nr. 3/1986, S. 200, und Nr. 1/1987, S. 72).

¹² Quartalsheft SNB Nr. 2/1983, S. 67.

Abmachungen gewährt. Es handelt sich ihrer Natur nach um mittelfristige Kredite an ärmere Industrieländer zur Milderung von Zahlungsbilanzungleichgewichten (sogenannte Zahlungsbilanzhilfen)¹³.

Die internationale Währungshilfe muss von Massnahmen des Bundes zur Exportförderung und zur Entwicklungshilfe abgegrenzt werden. Denn die Bundeserlasse, welche die SNB zur Gewährung internationaler Währungshilfe ermächtigen, stützen sich allein auf den Notenbankartikel (Art. 39 BV) als materielle Verfassungsgrundlage. Die bundesrätliche Botschaft zur Verlängerung und Änderung des Währungshilfebeschlusses¹⁴ hat hier eine seit längerem fällige Klärung gebracht: Währungskredite und Garantiezusagen der SNB dürfen nicht an die Bezüge von schweizerischen Gütern und Dienstleistungen gebunden werden¹⁵. Eine derartige Bindung wäre den Bemühungen zur Aufrechterhaltung eines freien internationalen Zahlungsverkehrs diametral entgegengesetzt. Die internationale Währungshilfe unterliegt aber auch anderen Voraussetzungen als die staatliche Entwicklungshilfe; Währungskredite zugunsten von Entwicklungsländern sind auf jene fortgeschrittenen Volkswirtschaften zu beschränken, die nicht in den Genuss schweizerischer Zahlungsbilanzhilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit¹⁶ gelangen können.

Begrifflich umfasst der Terminus «Internationale Währungshilfe» demnach Kredite und Garantiezusagen der Nationalbank an ausländische Zentralbanken, Staaten oder internationale Organisationen zur Verhütung oder Behebung von Wechselkursverzerrungen, Liquiditätskrisen oder Zahlungsbilanzungleichgewichten.

3. Art. 14 Nationalbankgesetz

Die SNB greift zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags in weitem Umfang auf rechtsgeschäftliche Mittel zurück. Gesetzliche Grundlage für die rechtsgeschäftliche Beeinflussung von Geldmenge, Wechselkurs und Zinsniveau bildet Art. 14 NBG¹⁷. Die dort abschliessend aufgezählten Geschäfte wickelt die Notenbank im Rahmen der Parteiautonomie ab, wobei sie allerdings kei-

ne uneingeschränkte Privatrechtsautonomie besitzt¹⁸. Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnisse des Bundes bestehen hier – sieht man von der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung einmal ab (Art. 25 NBG) – grundsätzlich keine¹⁹. Weil auch Währungshilfeleistungen eine rechtsgeschäftliche Komponente aufweisen, liegt die Frage nahe, ob sich im Nationalbankstatut, das heisst unter Art. 14 NBG, Bestimmungen finden, die als Rechtsgrundlage dafür herangezogen werden können.

Fast zwangsläufig richtet sich das Augenmerk dabei auf die *dritte Ziffer von Art. 14 NBG*. Diese Vorschrift gruppiert das Devisengeschäft der Notenbank in drei Bereiche. Die SNB ist berechtigt zum An- und Verkauf von

- Wechseln und Checks auf das Ausland
- leicht realisierbaren Schuldverschreibungen bestimmter ausländischer Schuldnerkategorien (Staaten, internationale Organisationen, Banken)
- andern Guthaben auf das Ausland mit einer Laufzeit von maximal 12 Monaten

«Auf das Ausland» heisst, dass die Forderung auf fremde Währung lauten und im Ausland zahl-

¹³ Beispiele im 76. Geschäftsbericht SBN 1983 (S. 38): Bilaterale Zahlungsbilanzhilfen an Portugal 1977, Türkei 1979/80 und Jugoslawien 1983 (vgl. auch BBl 1984 II 1497).

¹⁴ BBl 1984 II 1491.

¹⁵ Der Exportwirtschaft kann aufgrund der Förderungskompetenz in Art. 31bis Abs. 2 BV Bundeshilfe zuteil werden: F. Gygi, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Bern 1981, S. 135. Das BG über ausserwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982 (SR 946.201; BBl 1982 I 61) ermächtigt jedoch den Bundesrat nicht zur Gewährung von Finanzkrediten an das Ausland im Rahmen schweizerischer Wirtschaftshilfe.

¹⁶ BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0; BBl 1975 I 487).

¹⁷ Schürmann (Anm. 3), Art. 14, N. 7; B. Kleiner, *Die Gesetzgebung über das Bankwesen in Bund und Kantonen*, 2. Aufl., Zürich 1979, S. 119f.; P. Nobel, *Praxis zum öffentlichen und privaten Bankenrecht der Schweiz*, Bern 1979, S. 52ff.

¹⁸ Nach BGE 109 Ib 155 hat die SNB in ihrem privatrechtlichen Handeln sinngemäss die verfassungsmässigen Grundrechte zu beachten: «Sie darf auch als Subjekt des Privatrechts insbesondere nicht rechtsungleich oder willkürlich Rechte erteilen oder Pflichten auferlegen.»

¹⁹ Schürmann (Anm. 3), Art. 14, N. 6; P. Merz, *Notenbankpolitik mit Vereinbarungen*, Diss. St. Gallen 1981, S. 162ff.

bar sein muss²⁰. Der Erwerb von Aktiven, die auf Schweizerfranken lauten, ist nicht Gegenstand der Ziff. 3 von Art. 14 NBG.

Der Wortlaut des dritten Geschäftsbereichs könnte den *Eindruck einer Generalklausel* erwecken, die jegliche Art von Guthaben gegenüber ausländischen Schuldern (mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten) zulässt. Wollte man den Bedeutungsgehalt der «andern Guthaben» so weit fassen, könnte die SNB kurzfristige Währungshilfekredite – sei es an internationale Organisationen wie den IWF, sei es an ausländische Zentralbanken oder Staaten – ohne besondere Rechtsgrundlage direkt gestützt auf das Nationalbankgesetz gewähren. Die Bundesbeschlüsse über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen und über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen wären alsdann auf die Funktion einer Rechtsgrundlage für die mittelfristige Währungshilfe reduziert. Ansatzpunkte für eine solche Betrachtungsweise scheinen sich nicht zuletzt aus einzelnen Materialien zur Verlängerung des Währungshilfebeschlusses zu ergeben²¹.

Bei *entstehungsgeschichtlicher Auslegung* von Art. 14 Ziff. 3 NBG wird jedoch klar, dass der Geltungsberich dieser Bestimmung nicht derart weit ist. Bis zur Revision 1976 des Nationalbankgesetzes konnte die SNB «Sichtguthaben auf das Ausland» unterhalten. Mit den Gesetzesänderungen vom 11. März 1976 und vom 15. Dezember 1978 wurde diese Möglichkeit erweitert auf «andere Guthaben auf das Ausland» mit einer maximalen Verfallzeit von zunächst drei, dann zwölf Monaten²². Erklärtes Ziel des Gesetzgebers war es, der SNB damit Handlungsspielraum für den Abschluss von Devisentermingeschäften zu schaffen²³. So spricht denn auch die Botschaft zur Revision 1978 in diesem Zusammenhang von «Buchgeldguthaben bei ausländischen Banken»²⁴.

Die *systematische Auslegung* führt zum gleichen Ergebnis. Während die ersten beiden Anlageformen wertpapierverbriefte Forderungen zum Gegenstand haben, ist am Schluss von Art. 14 Ziff. 3 NBG offenbar von einer anderen Form die Rede. Es geht um Guthaben, die auf Konten gehalten werden (Buchforderungen). Mit ande-

ren Worten: Fremdwährungsanlagen in Wertpapieren sind abschliessend am Anfang von Art. 14 Ziff. 3 NBG geregelt; Wertpapieranlagen in weiteren Schuldnerkategorien sind nicht erlaubt. Der Begriff «andere Guthaben» meint somit Buchgeldforderungen der SNB auf Sicht oder Termin bei Banken im Ausland.

Diese Auffassung wird schliesslich durch die Zweckanalyse (*teleologische Auslegung*) bestätigt. Mit den Geschäften gemäss Art. 14 NBG soll die SNB in die Lage versetzt werden, ihre geld- und währungspolitischen Aufgaben zu erfüllen. Langfristige Geschäfte oder solche, die ein besonderes Risiko in sich schliessen, eignen sich dazu schlecht und haben daher für die Notenbank ausser Betracht zu fallen²⁵. Neben der kurzfristigen Verfügbarkeit stellt somit die Sicherheit der Wertanlage ein massgebliches funktionelles Kriterium für die Auslegung von Art. 14 Ziff. 3 NBG dar. Buchgeldforderungen gegenüber Banken können im Vergleich zu anderen Buchguthaben einen durchschnittlich höheren Grad an Sicherheit beanspruchen, indem Liquidität und Solvenz dieser Unternehmungen in nahezu allen Ländern einer staatlichen Aufsicht unterliegen. Auch vom Normzweck her drängt es sich auf, den Geltungsbereich von Art. 14 Ziff. 3 NBG auf die Begründung obligatorischer Restitutionsforderungen gegenüber ausländischen Banken zu begrenzen.

Kehren wir zu unserer eingangs formulierten Fragestellung zurück, so ergibt sich als vorläufige Folgerung, dass Art. 14 Ziff. 3 NBG höchstens für kurzfristige Direktkredite der SNB an ausländische Zentralbanken eine tragfähige Rechtsgrundlage bilden kann. Im Vordergrund stehen

²⁰ Schürmann (Anm. 2), S. 315; Ders. (Anm. 3), Art. 14, N. 40; Zum Begriff von Devisen und Devisenschuld: B. Kleiner, Internationales Devisenschuldrecht, Zürich 1985, S. 49ff.; B. Wettenschwiler, Das Recht im Devisenhandel, Diss. Zürich 1974, S. 2.

²¹ So wird in der Botschaft vom 27. Januar 1975 die Anwendung des Bundesbeschlusses auf Währungshilfeaktionen ausserhalb der AKV damit begründet, dass die Nationalbank nur kurzfristige Darlehen (damals mit einer Laufzeit bis zu drei Monaten) gewähren könne: BBl 1975 I 615, 616.

²² AS 1976 1460, 1979 983.

²³ BBl 1975 II 1436.

²⁴ BBl 1978 I 629.

²⁵ Schürmann (Anm. 3), Art. 14, N. 2; BBl 1953 I 907.

dabei Swap-Kredite, die zwecks Erleichterung von Interventionen am Devisenmarkt zwischen Zentralbanken bilateral vereinbart werden²⁶. Da mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Zentralbanken – obwohl in der Regel hoheitliche Aufgaben erfüllend – keine Völkerrechtssubjekte sind²⁷, geraten derartige Währungshilfeleistungen der SNB auch nicht in Konflikt mit der Staatsvertragskompetenz des Bundes (Art. 85 Ziff. 5, 102 Ziff. 8 BV).

Gewährt die SNB einen kurzfristigen Währungskredit an eine ausländische Zentralbank im Rahmen einer multilateralen Vereinbarung, an deren Zustandekommen Regierungsstellen beteiligt sind, so dürfte Art. 14 Ziff. 3 NBG als Rechtsbasis nicht mehr ausreichen. Die Kreditgewährung wird dann vom Niveau eines zweiseitigen Rechtsgeschäfts auf die Ebene staatsvertraglichen Handelns gehoben. Aus dem Umstand, dass Art. 14 Ziff. 3 NBG der Notenbank grenzüberschreitende Finanzgeschäfte eröffnet, auf eine (stillschweigende) Ermächtigung des Gesetzgebers zu staatsvertraglichem Handeln zu schliessen, wäre nach der geltenden Praxis der Bundesbehörden nur zulässig, wenn die Verwirklichung des Landesrechts den Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen praktisch zwingend erforderte²⁸. Obgleich die Währungspolitik heute nicht mehr bloss innerhalb der Landesgrenzen geführt werden kann, ginge eine derartige Folgerung mit Bezug auf Art. 14 Ziff. 3 NBG meines Erachtens zu weit. Denn im geltenden Währungshilfebeschluss (Art. 1) finden sich «internationale Stützungsaktionen» ausdrücklich genannt, und dem Bundesrat wird eine Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen in diesem Sachgebiet erteilt. Für kurzfristige Währungskredite der SNB an ausländische Zentralbanken, die im Rahmen multilateraler Vereinbarungen unter Regierungen oder internationalen Organisationen wie dem IWF vereinbart werden, hat der Währungshilfebeschluss – im Sinne einer «lex specialis» zum Nationalbankgesetz – dem Art. 14 Ziff. 3 NBG vorzugehen.

4. Währungshilfebeschluss

Der ursprüngliche «Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Wäh-

rungsmassnahmen» (vom 4. Oktober 1963: BB) war geschaffen worden, um der Schweiz die Assoziation an die Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF zu ermöglichen²⁹. Bei der erstmaligen Verlängerung im Jahre 1975 fasste die Bundesversammlung die Ermächtigung an den Bundesrat allgemeiner und beschränkte sie nicht länger auf die Mitwirkung an Währungshilfeaktionen im Rahmen der AKV³⁰.

Der etwas schwammige materielle Geltungsbereich des Bundesbeschlusses wurde auch beibehalten, als dessen Aktionsradius sich durch die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für die schweizerische Teilnahme an den AKV verkleinerte und die Zahlungsbilanzhilfe zur Entschärfung der Schuldenkrise sich schon deutlich als neue Hauptstossrichtung der internationalen Währungskooperation abzuzeichnen begann. In der Fassung vom 22. März 1985³¹ lautet Art. 1 Währungshilfebeschluss:

«Der Bundesrat wird ermächtigt, zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsbeziehungen an internationalen Stützungsaktionen zugunsten anderer Währungen mitzuwirken und in diesem Rahmen Vereinbarungen mit internationalen Organisationen und mit anderen Staaten abzuschliessen.»

Damit vermag der Bundesbeschluss Währungskredite und Garantiezusagen unabhängig von

²⁶ Ende 1986 hatte die SNB Swap-Vereinbarungen mit der Federal Reserve Bank of New York (4 Mrd. \$), der Bank of Japan (200 Mrd. Yen) und der BIZ (600 Mio. \$) abgeschlossen, doch waren diese Kreditlimiten nicht benützt: 79. Geschäftsbericht SNB 1986, S. 38.

²⁷ BGE 110 Ia 43 E. 4.

²⁸ Vgl. L. Caffisch, *La pratique suisse en matière de droit international public* 1984, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1985, Zürich 1986, S. 145ff., 151 (einen Anwendungsfall aus der Postgesetzgebung betreffend).

Ferner: J.P. Müller/L. Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts*, 2. Aufl. Bern 1982, S. 55/56.

²⁹ AS 1964 457; BBl 1963 I 349ff. IMF-Decision No 1712-(64/29) vom 8. Juni 1964. Die Zuständigkeit des IWF zur Assoziation der Schweiz als eines Nichtmitglieds des Fonds war vorgängig durch den Rechtsberater des IWF geklärt worden: J. Gold (Anm. 10), S. 462.

³⁰ AS 1975 1293. BBl 1975 I 614ff.; 1979 II 348ff.

³¹ AS 1985 1036. Dazu BBl 1984 II 1494; Quartalsheft SNB Nr. 4/1984, S. 71f.

der völkerrechtlichen Form (Staatsvertrag, internationale Verwaltungsvereinbarung), in der sie gekleidet sind, abzudecken. Im Unterschied zum Nationalbankgesetz (Art. 14 Ziff. 3) muss es sich indessen um *international koordinierte* Finanzierungsaktionen handeln. Auf die Finanzierung oder Besicherung von Krediten, die zwischen der SNB und einer ausländischen Zentralbank beziehungsweise dem Bundesrat und einer ausländischen Regierung bilateral – das heisst losgelöst von einer internationalen Beistandsaktion – vereinbart werden, ist der Währungshilfebeschluss nicht anwendbar.

Unter den Instrumenten der internationalen Währungshilfe nennt Art. 1 BB nunmehr an erster Stelle die «Vereinbarungen mit internationalen Organisationen». Die zentrale Rolle des IWF, der seine mittelfristigen Zahlungsbilanzkredite an überschuldete Länder aufgrund seiner Statuten mit wirtschaftspolitischen Auflagen versieht³², findet mithin ihren sichtbaren Niederschlag in der schweizerischen Gesetzgebung. Die Botschaft des Bundesrates zum Währungshilfebeschluss³³ macht nämlich deutlich, dass dem IWF auch hinfort Kredite ausserhalb der AKV – etwa wenn die Voraussetzungen zu deren Aktivierung nicht erfüllt sind³⁴ – sollen gewährt werden können. Mittelfristige Kredite an den IWF und Garantiezusagen an die BIZ für sogenannte Überbrückungskredite an Schuldnerländer, die mit Liquiditätsschwierigkeiten zu kämpfen haben, dürften die Hauptanwendungsfälle innerhalb der Kategorie «Vereinbarungen mit internationalen Organisationen» bilden. In die Form von «zwischenstaatlichen Vereinbarungen», die in Art. 1 BB an zweiter Stelle figurieren, werden nach bisheriger Praxis vorab international koordinierte Direktkredite an ausländische Staaten zur Milderung von Zahlungsbilanzungleichgewichten gekleidet. Die internationale Koordination erfolgt hier ebenfalls im Schosse supranationaler Gebilde, wie etwa der OECD³⁵. Der Gesamtbetrag der Kredit- und Garantieverpflichtungen darf 1000 Millionen Franken nicht übersteigen, wogegen die Laufzeit sich bis zu sieben Jahren erstrecken kann (Art. 2 BB).

Der Anwendungsbereich des Währungshilfebeschlusses ist so umschrieben, dass er Raum lässt für weites Ermessen. Um so grössere Be-

deutung kommt damit der Frage zu, wie denn die *Kompetenzen zwischen Bundesrat und SNB* beim Vollzug des Bundesbeschlusses geordnet sind. Art. 4 BB hält in aller Knappheit fest:

«Der Bundesrat kann die Schweizerische Nationalbank mit der Kredit- oder Garantiegewährung aufgrund dieses Bundesbeschlusses beauftragen. In diesem Fall garantiert der Bund der Nationalbank die fristgerechte Erfüllung der Vereinbarung.»

Aus dem ersten Satz ergibt sich klar, dass die SNB selbst nicht zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen ermächtigt ist³⁶. Die Formulierung «kann beauftragen» muss des weitern im Lichte der historischen Erfahrung verdeutlicht werden: Seit 1963 ist die gesamte Kreditgewährung der Schweiz unter diesem Bundesbeschluss aus den Währungsreserven der SNB finanziert worden³⁷. Die Materialien zum Währungshilfebeschluss 1985 lassen keinen Zweifel offen, dass der Bund auch inskünftig nicht in der Lage sein dürfte, Währungshilfeleistungen aus Bundesmitteln zu finanzieren³⁸. Die interessante Frage lautet nun, ob der Bundesrat die SNB auch gegen ihren Willen zur Kreditgewährung im Rahmen internationaler Stützungsoperationen verhalten kann. Ist dem so, beinhaltet der Währungshilfebeschluss ein (betraglich beschränktes) Verfügungsrecht des Bundesrates über die Devisenreserven der Notenbank.

Der Wortlaut «beauftragen» vermöchte wohl nur vordergründig die Annahme zu stützen, für die Durchführung von Währungshilfemassnahmen

³² Art. V Abschnitte 3 und 7 IWF-Statuten. Über Entwicklung und Tragweite der «Konditionalität» von IWF-Krediten: M. Guitian, *Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices*, IMF Pamphlet Series No 38, Washington D.C. 1981.

³³ BBl 1984 II 1491.

³⁴ §§ 6, 21 AKV (AS 1984 849, 855).

³⁵ Im Rahmen der OECD wurden zum Beispiel die Zahlungsbilanzhilfen an die Türkei vereinbart: BBl 1984 II 1497.

³⁶ Eine solche Ermächtigung hätte der SNB direkt von der Bundesversammlung eingeräumt werden müssen: vgl. U. Häfelin/W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1984, S. 307.

³⁷ Jubiläumsschrift SNB (Anm. 2), S. 246–257; BBl 1975 I 615ff., 622; BBl 1979 II 354, 356; BBl 1984 II 1490, 1496ff.

³⁸ BBl 1984 II 1492.

sei – in Analogie zum Privatrecht – ein Konsens zwischen Auftraggeber (Bundesrat) und Beauftragtem (SNB) erforderlich. Das Verhältnis zwischen Bund und Notenbank wird vom öffentlichen Recht bestimmt, und es ginge meines Erachtens zu weit, in Art. 4 (1. Satz) BB eine Verweisung im Sinne der Übernahme privatrechtlicher Auftragsformen zu sehen³⁹.

Für die Auslegung der Beschlusssnorm sind vorweg *die Materialien* beizuziehen. Nach der bundesrätlichen Botschaft ist ein enges Zusammenwirken von Bundesrat und Direktorium «unerlässlich und deckt sich mit dem Kooperationsmuster, das dem Nationalbankgesetz (Art. 2 Abs. 2) und dem Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (Art. 1 Abs. 3) zugrunde liegt⁴⁰». Dieser Doppelverweis trägt nun freilich den Keim des Widerspruchs in sich. Während nämlich Art. 2 Abs. 2 NBG die Koordination wirtschaftspolitischer Entscheidungen zwischen Bundesrat und SNB auf der Basis der Gleichrangigkeit regelt⁴¹, weist Art. 1 Abs. 3 AKV-Beschluss dem Bundesrat unverkennbar eine gewisse Führungsrolle zu. Die Einzelheiten der Teilnahme an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF werden vom Bundesrat «nach Absprache mit der Schweizerischen Nationalbank» festgelegt⁴².

Funktional liegt der Währungshilfebeschluss näher beim AKV-Beschluss als beim Nationalbankgesetz. Beide Rechtserlasse haben zum Ziel, schwerwiegende Störungen der weltweiten Finanzbeziehungen durch die Mitwirkung an internationalen Beistandsaktionen zu vermeiden. Es drängt sich daher auf, der Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Notenbank bei der Durchführung von Währungshilfeleistungen eine einheitliche Grundrichtung zu geben. Sicherlich hat die SNB – als Beraterin des Bundes in Währungsfragen (Art. 2 Abs. 1 NBG) – ein gewichtiges Wort mitzureden, wenn es darum geht zu beurteilen, ob eine Störung der internationalen Währungsbeziehungen droht oder bereits eingetreten ist und ob diese als so ernsthaft erscheint, dass die mittelfristige Bindung von Währungsreserven in einer internationalen Beistandsaktion verantwortet werden kann. Der Bundesrat hat diese Fachmeinung zu würdigen («nach Absprache»), bevor er über die Mitwirkung der Schweiz

an einer internationalen Finanzierung entscheidet und die SNB mit der Kredit- oder Garantiegewährung «beauftragt». Die letzte Verantwortung für einen derartigen Entscheid verbleibt jedoch beim Bundesrat.

Sozusagen als Korrelat zu seiner begrenzten Verfügungsbefugnis über Währungsreserven hat der Bundesrat der SNB gegenüber Garantien abzugeben. Über *Bedeutung und Tragweite der Bundesgarantie* ist dem Art. 4 (2. Satz) BB freilich nichts zu entnehmen. Ob der Wortlaut («garantiert») bereits eine ausdrückliche Verweisung auf das Zivilrecht stipuliert, ist zweifelhaft. Die sinngemässe Anwendung der privatrechtlichen Regeln über die Bankgarantie⁴³ müsste sich wohl auf dahingehende HInweise in den Materialien abstützen können. Daran fehlt es aber. Die Entstehungsgeschichte des Bundesbeschlusses zeigt, dass der Bund anfänglich in erster Linie für *die Liquidität* der durch die Nationalbank gewährten Kredite einzustehen hatte⁴⁴; die «Rücknahmegarantie» sollte sicherstellen, dass die SNB unter dem Währungshilfebeschluss begründete Forderungen jederzeit dem Bund abtreten konnte. Demgegenüber hatte die Haftung des Bundes für *die Bonität* des jeweiligen Schuldners damals, als vorab grosse Industrieländer in den Genuss von Währungskrediten gelangten, eine eher untergeordnete Bedeutung. Erst im Laufe

³⁹ Die sinngemässe Übernahme zivilrechtlicher Institutionen ins Verwaltungsrecht ist am ehesten zur Füllung echter Lücken denkbar: M. Imboden/R.A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Basel 1976, S. 149/50.

⁴⁰ BBl 1984 II 1492.

⁴¹ Es besteht kein Weisungsrecht des Bundesrates: Schürmann (Anm. 3), Art. 2, N. 6; G. Lazzarini, Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes im Vergleich, Diss. Zürich 1982, S. 294f.

⁴² Dazu nachstehend Ziff. 5.

⁴³ Dazu: B. Kleiner, Bankgarantie, 3. Aufl. Zürich 1979, S. 24ff.; D. Guggenheim, Die Verträge der schweizerischen Bankpraxis, 3. Aufl. Zürich 1986, S. 141ff.

⁴⁴ BBl 1963 I 359: «Um der Nationalbank die Mitwirkung auch an Stützungsaktionen zu ermöglichen, die eine längere Bindung aufweisen, ist es notwendig, ihr eine Rücknahmegarantie zu gewähren, die dem Erfordernis der Kurzfristigkeit (von Notenbankgeschäften: Red.) Rechnung trägt. Demnach hätte sich der Bund bereit zu erklären, der Nationalbank die von ihr im Rahmen derartiger Hilfeleistungen aufgewendeten Schweizerfranken auf Begehren zurückzuerstatten... Mit einer derartigen Zusicherung würde die Forderung im Sinne des Nationalbankgesetzes kurzfristig» (ähnlich BBl 1975 I 621).

der siebziger Jahre, als die unter dem Bundesbeschluss gewährten Kredite vermehrt dazu dienten, die Zahlungsbilanzanpassung in wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern zu erleichtern, wurde man sich bewusst, dass auch Schuldner von Währungskrediten zahlungsunfähig werden können⁴⁵. Und bei der Verlängerung des Währungshilfebeschlusses vom 22. März 1985 wurde Art. 4 BB schliesslich so geändert, dass die Garantie des Bundes zweifelsfrei die Erfüllung der gesamten Kreditvereinbarung, unter Einschluss der Zinsen, erfasst⁴⁶.

Der inhaltliche Wandel, den die Bundesgarantie im Laufe der Jahre durchlebte, spricht gegen die Annahme, Art. 4 BB verweise für Einzelheiten auf die zivilrechtlichen Garantieregeln. Vielmehr dürfen wir *lückenhaftes öffentliches Recht* annehmen, das durch generell abstrakte Regeln in sachgerechter Interessenabwägung zu vervollständigen ist⁴⁷. Auch für das Garantieverhältnis zwischen Bund und SNB dürfte gelten, dass die Leistungspflicht ausgelöst wird durch die Mitteilung der SNB, die für einen bestimmten Kredit vereinbarte Fälligkeit sei ohne Zahlung verstrichen. Es entspricht dem Interesse des Bundes, dass nicht jede Zahlungsverzögerung, etwa ein Verzug von bloss wenigen Tagen, die Leistungspflicht begründet. Bei Eintritt des Garantiefalles hat die SNB im Prinzip Anspruch auf Zahlung. Die Erfüllung der Leistungspflicht würde alsdann unmittelbar die Finanzrechnung des Bundes belasten; seine Liquidität würde dadurch verringert. Bei der SNB bewirkte die Zahlung eine Verkürzung der Bilanz⁴⁸. Es sind indessen Umstände denkbar, unter denen der Bund seine Leistungspflicht statt durch Zahlung durch Begebung einer Schuldverschreibung erfüllen könnte⁴⁹, wodurch anstelle der Finanzrechnung die Vermögensrechnung des Bundes belastet würde. In der Bilanz der SNB ergäbe sich ein Aktivtausch⁵⁰. Jedenfalls sind die Modalitäten der Erfüllung im Einzelfall zu vereinbaren; dabei können geldpolitische Vorgaben den Spielraum der SNB begrenzen. Nach Erfüllung der Garantie ist die SNB verpflichtet, die ausstehende Kreditforderung an den Bund abzutreten⁵¹.

5. AKV-Beschluss

Der «Bundesbeschluss über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds» (vom 14. Dezember 1983)⁵² bildet die innerstaatliche Rechtsgrundlage dafür, dass die Schweiz diesem Währungskreditabkommen der führenden Industrieländer als Vollmitglied beitreten konnte. Der Genehmigungsbeschluss war nicht referendumspflichtig (Art. 89 Abs. 3 BV), da die AKV auf fünf Jahre befristet sind, keine multinationale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen und nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen⁵³.

Die AKV selber sind ein *Vertragswerk von komplexer juristischer Struktur*. Sie bestehen aus einer Präambel, 23 zumeist längeren Paragraphen und 2 Anhängen. Ihr Zweck ist die Stärkung des IWF durch die Bereitschaft der Unterzeichner, ihm rückzahlbare Kredite zu gewähren, «falls zusätzliche Mittel erforderlich sind, um

⁴⁵ BBl 1979 II 357: «Belastungen für den Bundeshaushalt könnten sich jedoch dann ergeben, wenn Kredite nicht zurückbezahlt würden und die Nationalbank für die entstandenen Verluste von ihrem Rückgriffsrecht auf den Bund Gebrauch machen würde.»

⁴⁶ AS 1985 II 1036, BBl 1984 II 1492.

⁴⁷ Imboden/Rhinow (Anm. 39), S. 147ff.; U. Häfelin, Zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 113; A. Meier-Hayoz, Berner Kommentar, N. 318–322 zu Art. 1 ZGB.

⁴⁸ Wegfall der Kreditforderung auf der Aktivseite, Verminderung des Bundeskontos auf der Passivseite: vgl. 79. Geschäftsbericht SNB 1986, S. 52/53.

⁴⁹ Art. 14 Ziff. 2 NBG ermächtigt die SNB zum An- und Verkauf von «Schatzanweisungen und Schuldverschreibungen des Bundes.» Dazu Schürmann (Anm. 3), Art. 14, N. 25, 29.

⁵⁰ Ersatz der überfälligen Kreditforderung durch eine Forderung gegenüber dem Bund: vgl. 79. Geschäftsbericht SNB 1986, S. 52.

⁵¹ Die Abtretung, die im Währungshilfebeschluss ebenfalls nicht geregelt ist, wurde bereits in der Botschaft vom 1. März 1963 erwähnt: BBl 1963 I 359.

⁵² AS 1984 II 845; BBl 1983 II 1367.

⁵³ Obwohl im sogenannten «Baumgartner-Brief» vom 15. Dezember 1961 ein Konsultationsverfahren unter den Teilnehmern für die Mittelaufnahme des IWF im Rahmen der AKV vorgesehen ist (BBl 1983 II 1396), kommt der «Zehnergruppe» keine Kollektivpersönlichkeit zu; sie ist nicht als internationale Organisation zu betrachten: J. Gold, *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*, Vol. II, Washington D.C. 1984, S. 492; L. Caffisch, *La pratique suisse en matière de droit international public* 1983, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1984, Zürich 1985, S. 144f.

einer Beeinträchtigung der internationalen Währungsordnung entgegenzuwirken oder sie abzuwenden» (Präambel). Vertragsparteien sind acht Staaten, «Teilnehmer» genannt, (USA, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande und Belgien) sowie drei Zentralbanken, «Teilnehmende Institutionen» genannt, (Deutsche Bundesbank, Schwedische Reichsbank und Schweizerische Nationalbank), die zusammen gemeinhin als «Zehnergruppe» bezeichnet werden. Die Hauptverpflichtung der Vertragsparteien geht dahin, dem Fonds ihre Währungen unter genau umschriebenen Umständen und Bedingungen als Kredit zur Verfügung zu stellen, und zwar bis zu einem bestimmten Höchstbetrag, ausgedrückt in Sonderziehungsrechten (§ 2 AKV)⁵⁴. Die Darlehenszusagen aller elf Vertragsparteien zusammen belaufen sich auf 17 000 Mio. SZR, jene der SNB auf 1020 Mio. SZR⁵⁵.

Die Voraussetzungen für die Aktivierung der AKV sind verschieden, je nachdem, ob die vom IWF zu refinanzierende Zahlungsbilanzhilfe einem AKV-Teilnehmer oder einem «normalen» IWF-Mitglied gewährt werden soll. Bei AKV-Teilnehmern genügt es, dass die IWF-Hilfe «zur Verhütung oder Behebung von Störungen im internationalen Währungssystem» notwendig ist und eine Aufstockung der Fondsmittel aus den Quotenanteilen der Fondsmitglieder angebracht erscheint (§ 6 AKV). An strengere Bedingungen ist die Beanspruchung von AKV-Mitteln für Nichtteilnehmer geknüpft. Hier darf das Abrufverfahren nur eingeleitet werden, wenn – erstens – die ordentlichen Mittel des Fonds für die vorgesehene Finanzierung nicht ausreichen und – zweitens – eine derartige Gefährdung der Stabilität der internationalen Währungsordnung vorliegt, dass von einer Ausnahmesituation gesprochen werden muss (§ 21 AKV). Aus dieser einschränkenden Abfassung der Aktivierungsbedingungen erhellt, dass die AKV eine Art «elsterne Reserve» des IWF darstellen. Obwohl die Umschreibung der geforderten Währungsstörung in § 6 AKV mit dem Wortlaut von Art. 1 Währungshilfebeschluss weitgehend übereinstimmt, ist der AKV-Beschluss im Grunde eine Spezialnorm zum allgemeinen Währungshilfebeschluss des Bundes. Schuldner der SNB in einem Kreditverhältnis unter den AKV ist nämlich stets der IWF, unab-

hängig davon, welchem Land die Zahlungsbilanzhilfe der «Zehnergruppe» letztlich zukommt.

Die Rechtsnatur der AKV ist nicht eindeutig. Der Form nach handelt es sich um einen Beschluss des Internationalen Währungsfonds⁵⁶. Er stützt sich auf Art. VII Abschnitt 1 der IWF-Statuten, welcher den Fonds ermächtigt, Massnahmen zur Wiederauffüllung seiner Währungsbestände zu treffen⁵⁷. Der Beschluss ist jedoch keine einseitige Anordnung, sondern wurde im Einvernehmen mit allen Teilnehmern gefasst und kann während der festgelegten Laufzeit nur mit ihrer Zustimmung geändert werden (§§ 5, 15 AKV). Unzweifelhaft sind die AKV demnach ein Konsensualinstrument⁵⁸. Ob es sich um eine völkerrechtlich bindende Vereinbarung handelt, ist in der Literatur – etwa vom ehemaligen Chefjuristen des IWF⁵⁹ – bezweifelt worden. Die Intensität der Kreditverpflichtung erscheint in der Tat leicht vermindert durch das Recht eines jeden AKV-Teilnehmers, mit Rücksicht auf seine Zahlungsbilanz- und Reserveposition einen Abruf abzulehnen oder eine Reduktion des für ihn vorgeschlagenen Anteils zu verlangen (§ 7d AKV). Eine bilaterale Vertragsbeziehung zwischen dem IWF und einem Teilnehmer kommt – formalrechtlich – erst zustande, wenn letzterer einen Abrufvorschlag des geschäftsführenden Direktors akzeptiert. Der Vorbehalt allfälliger Rücksichtnahme auf Zahlungsbilanz und Reserven eines Teilnehmers macht die Kreditzusagen indes kaum zu rechtlich unverbindlichen Erklärungen. Die Teilnehmer haben ihre Beltrittserklärung im Willen abgegeben, dem IWF im Krisenfall Mittel über ihre statutarischen Zahlungspflichten hinaus verfügbar zu machen. Auch unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln⁶⁰ kann

⁵⁴ Zur Rechtsnatur der Sonderziehungsrechte (SZR): J. Gold, Special Drawing Rights: The Role of Language, IMF Pamphlet Series No 15, Washington D.C. 1971; Kleiner (Anm. 20), S. 56ff.; Schürmann (Anm. 3), Art. 14, N. 72.

⁵⁵ AS 1984 II 857; dazu BBl 1983 II 1376, 1380.

⁵⁶ IMF-Decision No 1289-(62/1) vom 5. Januar 1962; IMF-Decision No 7337-(83/37) vom 24. Februar 1983.

⁵⁷ Über die fondsrechtliche Grundlage der AKV: Gold (Anm. 10), S. 450ff.

⁵⁸ Die bundesrätliche Botschaft schliesst daraus bereits auf die Rechtsnatur einer völkerrechtlichen Vereinbarung: BBl 1983 II 1375.

⁵⁹ Gold (Anm. 10), S. 457–460; Ders. (Anm. 53), S. 494/5.

das Engagement der Teilnehmer nicht anders aufgefasst werden denn als feste Zusage: Nach Wortlaut, Sinn und Zweck haben sie sich verpflichtet, dem IWF bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen anteilmässig begrenzte Kredite unter breiter Konsultation und konkreter Mitbestimmung zu gewähren⁶¹. Fragen kann man sich, ob der IWF mit jedem Teilnehmer einen separaten Vertrag oder mit allen zusammen einen mehrseitigen Vertrag abgeschlossen hat. Da die einzelnen Höchstbeträge als wohl wichtigstes materielles Element der Regelung nur mit der Zustimmung aller Beteiligten (IWF und Teilnehmer) geändert werden können (§ 5 AKV), scheint es richtig, die AKV als *mehrseitige völkerrechtliche Vereinbarung* zu qualifizieren.

Betrachtet man nun den *Genehmigungsbeschluss des Bundes* näher, so fällt zunächst auf, dass in Art. 1 Abs. 2 BB der Bundesrat – nicht die SNB – ermächtigt wird, den Beitritt für eine Teilnahme während der neuen, fünfjährigen Laufzeit der AKV zu erklären⁶². § 22 AKV, die Sondernorm über die Teilnahme der Schweizerischen Nationalbank, besagt dagegen, dass die SNB als teilnehmende Institution die Beitrittsurkunde beim Fonds zu hinterlegen hat. Über diesen offenkundigen Widerspruch zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Norm könnte man – im Hinblick auf das Prinzip der transformationslosen, direkten Geltung völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz⁶³ – mit Stillschweigen hinweggehen, hätten die eidgenössischen Räte den Bundesrat nicht gleichzeitig beauftragt, in seiner Beitrittserklärung zu Händen des IWF auf die Grundsätze des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hinzuweisen, «die bei Aktionen zugunsten von Entwicklungsländern beachtet werden sollen» (Art. 2 BB). Ist ein derartiger Hinweis eines AKV-Teilnehmers vom IWF bei künftigen Zahlungsbilanzhilfen, die durch Kreditabrufe im Rahmen der AKV refinanziert werden sollen, zu beachten? Die Antwort auf diese Frage muss negativ ausfallen. Eine direkte Einflussnahme der Teilnehmer auf die Kreditpolitik des IWF ist im Text der AKV ausdrücklich ausgeschlossen⁶⁴. Art. 2 BB beinhaltet demnach bloss den Auftrag an den Bundesrat, den IWF bei Anlass des Beitritts zu den AKV über die Grundsätze zu informieren, welche *die Schweiz* bei der Gewährung

von Zahlungsbilanzhilfen an Entwicklungsländer zu beachten pflegt⁶⁵. Einen entsprechenden Brief liess der Bundesrat dem Geschäftsführenden Direktor des IWF durch den Schweizerischen Botschafter in Washington am 10. April 1984 überreichen⁶⁶. In materieller Hinsicht erfolgte der Beitritt indessen vorbehaltlos, indem die SNB in ihrer Beitrittsurkunde vom 4. April 1984⁶⁷ – den Wortlauf von § 3c AKV aufnehmend – erklärte, dass sie in Übereinstimmung mit den schweizerischen Gesetzen beitrete und alle erforderlichen Schritte unternommen habe, um die Regeln und Bedingungen der AKV erfüllen zu können.

Die SNB hat die Rechte und Pflichten, die ihr nach den AKV als «teilnehmende Institution» zukommen, in eigenem Namen – und nicht etwa als «fiscal agent» des Bundes – auszuüben⁶⁸. Im *Aussenverhältnis*, das heisst gegenüber dem IWF und den anderen AKV-Teilnehmern, ist demnach allein die SNB völkerrechtlich handlungsfähig (Abgabe von Erklärungen, Benachrichtigungen und so weiter). Im *Innenver-*

⁶⁰ Müller/Wildhaber (Anm. 28), S. 70ff.; vgl. auch L. Wildhaber, Das neue Staatsvertragsreferendum, in: Festschrift für R. Bindschedler, Bern 1980, S. 207.

⁶¹ Dass das Konsultations- und Abstimmungsverfahren in einem separaten Dokument zu den AKV («Baumgartner-Brief») geregelt ist, erscheint für die materielle Qualifikation nicht ausschlaggebend: a.A. Gold (Anm. 10), S. 459: «... it would seem that the letters must be regarded as extrinsic to the General Arrangements and without legal effect on them (res inter alios acta).»

⁶² Eine direkte Ermächtigung der SNB enthält beispielsweise der BB über die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 26. Juni 1930 (SR 951.19; BBl 1930 I 701).

⁶³ BGE 103 Ia 200, 101 Ia 526, 98 Ib 387, 97 I 572, 96 I 747, 75 I, 94 I 672.

⁶⁴ § 10 AKV (2. Satz): «Die Befugnisse des Fonds hinsichtlich von Anträgen auf Inanspruchnahme seiner Mittel durch einzelne Mitglieder werden durch diesen Beschluss nicht berührt, und der Zugang der Mitglieder zu diesen Mitteln richtet sich nach den Geschäftsgrundsätzen und Gepflogenheiten des Fonds und hängt nicht davon ab, ob der Fonds Kredite aufgrund dieses Beschlusses aufnehmen kann.» Zu den Grundsätzen des IWF bei Vergabe seiner Mittel: Gold (Anm. 10), S. 41ff., 489ff.

⁶⁵ Konkret: Art. 2 BG über die internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0).

⁶⁶ Text in BBl 1984 II 1162.

⁶⁷ Text in BBl 1984 II 1164.

⁶⁸ Über die rechtliche Stellung der Zentralbank als «teilnehmende Institution» der AKV: Gold (Anm. 10), S. 452.

hältnis dagegen ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und SNB, gestützt auf Art. 1 Abs. 3 BRB, in einem speziellen Bundesratsbeschluss geordnet⁶⁹. Die im BRB festgelegten «Einzelheiten der Teilnahme» beinhalten im wesentlichen die Orientierungspflicht der SNB gegenüber dem Eidg. Finanzdepartement (EFD), die Rolle des EFD bei der Koordination der Haltung des Bundes, die wechselseitige Konsultation von Bund und SNB im Hinblick auf schweizerische Stellungnahmen und Begehren sowie schliesslich die Vertretung der Schweiz in der «Zehnergruppe» bei Sitzungen auf Ministerebene und auf Stellvertreterebene.

Für das *Verhältnis von Regierung und Notenbank* besonders bedeutsam ist die Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens (Art. 3 BRB), die hier kurz beleuchtet werden soll. Vorauszuschicken ist, dass sich die «Zehnergruppe» bereits in den sechziger Jahren zu einem wichtigen Diskussionsforum der internationalen Währungspolitik zu entwickeln begann⁷⁰. Die Aussprachen in diesem Gremium dienen schon seit längerem nicht bloss der Anwendung der AKV, sondern berühren auch Fragen wie etwa die Abstimmung der nationalen Geld- und Wechselkurspolitiken, die Rolle der SZR im internationalen Währungssystem o.ä.⁷¹. Von daher erklärt es sich, dass der *Gegenstand* der Konsultation breit gefasst ist: Nicht nur über Stellungnahmen zu Abrufvorschlägen des Geschäftsführenden Direktors (§§ 7a, 11e, 21 AKV), zu Auslegungsfragen (§ 20 AKV) und zu Vorschlägen und Beschlüssen über Änderungen der AKV (§§ 5, 15, 19 AKV) hat die SNB sich mit dem Bund abzustimmen (Art. 3 Abs. 1 BRB); auch Meinungsäusserungen zu Diskussionsthemen «von grundsätzlicher Bedeutung» erfordern das vorgängige Einvernehmen, «wenn ein Departement dies verlangt» (Art. 3 Abs. 2 BRB). Auf den ersten Blick scheint der Handlungsspielraum der SNB in der internationalen Währungspolitik durch diese Neuregelung begrenzt worden zu sein. Indessen führt das *Verfahren* der Konsultation nicht zu einer Unterordnung notenbankpolitischer Vorstellungen unter jene der Landesregierung. In Art. 3 Abs. 3 BRB heisst es:

«Können sich das Eidgenössische Finanzdepartement und die Vertreter der Nationalbank nicht

auf eine gemeinsame Haltung einigen, stellen eine Delegation des Bundesrates und das Direktorium der Nationalbank das Einvernehmen her.»

Bleiben die Auffassungen divergent, so dürfte die Konfliktlösung in differenzierter Weise vorzunehmen sein: Geht es um die Stellungnahme zu Auslegungsfragen oder zu Vorschlägen für Änderungen der AKV (wie Beitritt neuer Teilnehmer, Änderungen der zugesagten Beträge, Laufzeitverlängerungen und so weiter) – mithin um vorbereitende Schritte zur Umgestaltung des völkerrechtlichen Rahmens der Kreditfazilität –, so wird der Bundesrat aufgrund seiner Handlungskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 102 Ziff. 8 BV) das letzte Wort zu sprechen haben. Steht dagegen zur Beurteilung an, ob einer Störung des internationalen Währungssystems durch Aktivierung des Kreditmechanismus der AKV entgegengewirkt werden soll, wird der Bundesrat kaum über die Meinung der Notenbank als verfassungsrechtlich eingesetzter Fachinstitution⁷² hinweggehen können. Die SNB hat die letzte Verantwortung für die Annahme oder Ablehnung von Abrufvorschlägen zu tragen, was auch deshalb sachgerecht erscheint, weil sie die Kredite im Rahmen der AKV – anders als jene unter dem Währungshilfebeschluss – ohne Garantie des Bundes zu gewähren hat (Art. 1 Abs. 4 BB)⁷³.

⁶⁹ BRB über die Durchführung der Teilnahme an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 4. April 1984 (BBl 1984 II 1160). Dazu Quartalsheft SNB Nr. 2/1984, S. 73f.

⁷⁰ Zur Funktion der «Zehnergruppe» als Forum der Meinungsäusserung und Dialogpartner des IWF anschaulich: Gold (Anm. 53), S. 496f.

⁷¹ In der Botschaft zum AKV-Beitritt wird, in fast visionärer Sicht, sogar davon geredet, dass «die allgemeinen Debatten im Rahmen der Zehnergruppe vermehrt über die Sicherung des internationalen Währungssystems hinausreichende Aspekte der Weltwirtschaft und der zwischenstaatlichen Beziehungen berühren werden» (BBl 1983 II 1381).

⁷² Art. 39 Abs. 3 BV. Dazu: Schürmann (Anm. 2), S. 301; P. Richli, Die Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze, Bern 1983, S. 162ff.

⁷³ Die Botschaft begründet den Verzicht auf die Bundesgarantie schlicht damit, dass die SNB aufgrund ihrer Rückstellungen in der Lage sei, «diese zusätzlichen Risiken zu übernehmen» (BBl 1983 II 1383).

6. Schlussbemerkung

Die schweizerischen Rechtsbestimmungen über die internationale Währungshilfe tragen Züge der Antinomie. Den stark ins Detail gehenden Vertragsgrundlagen zur Einräumung von Währungskrediten (AKV, Garantiezusagen an die BIZ, Kredite unter Zentralbanken) stehen überaus knapp gehaltene, teilweise lückenhafte interne Verwaltungsvorschriften gegenüber. Manches bleibt hier der Konkretisierung durch Interpretation und gegenseitige Verständigung überlassen. Bundesrat und SNB sind jedenfalls im Bereich der

internationalen Währungshilfe in einem Mass zur Zusammenarbeit verpflichtet, das über die allgemeine Koordinationsverpflichtung im Zweckartikel 2 des Nationalbankgesetzes hinausreicht. Im Spannungsfeld nicht immer parallel laufender Interessen gewährleisten die flexiblen innerstaatlichen Vorschriften, dass Landesregierung und Notenbank ihren wechselseitigen Handlungsspielraum je nach Situation differenziert gestalten und so einen optimalen Beitrag der Schweiz zur internationalen Währungskooperation erbringen können.