



Sachstand

Umwidmung von Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (IWF)

**Umwidmung von Sonderziehungsrechten des Internationalen
Währungsfonds (IWF)**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 023/23
Abschluss der Arbeit: 02.05.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Umwidmung von IWF-Sonderziehungsrechten durch die EU-Staaten	4
2.1.	Die Zuteilung von Sonderziehungsrechten des IWF im August 2021 und die Beratungen zur Umwidmung	4
2.2.	Der Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) und der Resilience and Sustainability Trust (RST) des IWF	6
2.3.	Übersicht über die von den EU-Mitgliedstaaten umgewidmeten SZR	7
3.	Möglichkeiten in Deutschland, SZR für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung zu stellen	9
3.1.	Möglichkeiten SZR für entwicklungspolitische Zwecke im Rahmen der derzeitigen Rechtslage zur Verfügung zu stellen	9
3.1.1.	Unabhängigkeit der Zentralbanken	10
3.1.2.	Währungsreserven	11
3.1.3.	Kontrolle der Währungsreserven	12
3.2.	Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Änderung der derzeitigen Rechtslage	13
4.	Nationale rechtliche Vorgaben für eine Weitergabe von SZR an Institutionen außerhalb des IWF oder an andere Staaten	15

1. Fragestellung

Es wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Staaten der Europäischen Union haben sich bereit erklärt, Sonderziehungsrechte (SZR) des Internationalen Währungsfonds (IWF) zugunsten von Entwicklungsländern umzuwidmen und in jeweils welcher Höhe? Welche dieser Staaten haben diese Umwandlung bereits vollzogen und auf welchem Weg?
2. Existieren Möglichkeiten, um einen Teil der an Deutschland im August 2021 zusätzlich geflossenen SZR für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung zu stellen, wie dies andere EU-Mitgliedstaaten wie unter anderem Frankreich oder Spanien gemacht haben? Welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt es, um dies zu ermöglichen?
3. Wie müssten die Vorgaben im deutschen Recht (insbesondere die des IWF-Gesetzes) gestaltet werden, um eine Weitergabe an Institutionen außerhalb des IWF zu ermöglichen, zum Beispiel an multilaterale Entwicklungsbanken oder Financial Intermediary Funds, oder SZR ohne eine mittelnde multilaterale Institution direkt an Partnerländer im globalen Süden weiterzugeben?

2. Umwidmung von IWF-Sonderziehungsrechten durch die EU-Staaten

2.1. Die Zuteilung von Sonderziehungsrechten des IWF im August 2021 und die Beratungen zur Umwidmung

Am 23. August 2021 schrieb der Internationale Währungsfonds (IWF) seinen Mitgliedstaaten eine Zuteilung an Sonderziehungsrechten (SZR) in Höhe von 650 Mrd. US\$ (ca. 456 Mrd. SZR) auf deren Konten gut.¹ Die Zuteilung sollte insbesondere zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise dienen. In den Beratungen der Staats- und Regierungschefs sowie der Finanzminister und der Notenbankgouverneure der G7- und der G20-Staaten vor und nach der Zuteilung ergaben sich folgende Konkretisierungen:

- Die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7-Staaten zogen bereits auf ihrem Treffen am 5. Juni 2021 in Erwägung, freiwillig einen Teil der ihnen zugewiesenen SZR umzuwidmen, um die Wirkung dieser allgemeinen Zuweisung zu verstärken. Zudem beabsichtigten sie, sich für eine Aufstockung der Mittel für den Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (Poverty Reduction and Growth Trust – PRGT) einzusetzen.²

1 IMF: IMF Governors Approve a Historic US\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights, Pressemitteilung Nr. 21/235, 2. August 2021, unter: [IMF Governors Approve a Historic US\\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights](#), abgerufen am 17. April 2023.

2 G7 Finance Ministers & Central Bank Governors Communiqué (G7 UK 2021), 5. Juni 2021, Punkt 11, eigene Übersetzung, unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2021-06-05-Kommunique-G7-London.pdf?__blob=publicationFile&v=21, abgerufen am 17. April 2023.

-
- Nach ihrem Gipfel vom 11. bis zum 13. Juni 2021 riefen die G7-Staats- und Regierungschefs andere Staaten auf, einen finanziellen Beitrag zu leisten, um global 100 Mrd. US\$ zur Unterstützung ärmerer Staaten bereitstellen zu können.³
 - Die G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure begrüßten auf ihrem Treffen am 13. Oktober 2021, dass die Mitglieder einen Teil der ihnen zugewiesenen SZR im Einklang mit den nationalen Gesetzen und Vorschriften freiwillig zur Unterstützung gefährdeter Länder einsetzen könnten. Die G20-Finanzminister und Notenbankchefs arbeiteten nach eigenem Statement zudem an der Umsetzung der erheblichen Aufstockung der Darlehenskapazität des PRGT und forderten weitere Darlehens- und Subventionsbeiträge von Ländern, die dazu in der Lage seien. Außerdem seien sie auch weiterhin offen für die Prüfung praktikabler Optionen zur freiwilligen Weiterleitung von SZR an Multilaterale Entwicklungsbanken.⁴
 - In ihrer Erklärung von Rom vom 30. und 31. Oktober 2021 forderten die Staats- und Regierungschefs der G20 den IWF auf, einen neuen Treuhandfonds für Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit (Resilience and Sustainability Trust, RST) einzurichten. Dieser neue Fonds werde die Eigenschaften eines Reserveinstruments der SZR, die über ihn weitergeleitet würden, beibehalten.⁵
 - Die Europäische Zentralbank (EZB) schloss sich der Beurteilung, dass Forderungen gegenüber RST und PRGT die Qualität der Reserveaktiva behalten, im Laufe der Beratungen des Jahres 2022 an.⁶ Die Weiterleitung von SZR an multilaterale Entwicklungsbanken oder einzelne Staaten hält sie jedoch nicht mit dem rechtlichen Rahmen der EU für vereinbar, dies bekräftigte die Präsidentin der EZB auf der Frühjahrstagung des IWF im April 2023.⁷

-
- 3 G7 Staats- und Regierungschefs: Communiqué des G7-Gipfels von Carbis Bay (G7 Cornwall UK 2021): Unsere gemeinsame Agenda für globales Handeln, um gestärkt aus dieser Krise hervorzugehen, 11. bis 13. Juni 2021, Übersetzung Bundesministerium der Finanzen, unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1928210/c63ddfaa5f049f3e3c15c49ef89e76f9/2021-06-13-g7-abschlusserklaerung-deutsch-data.pdf?download=1>, abgerufen am 19. April 2023.
- 4 Italian G20 Presidency: Fourth G20 Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, Communiqué 13. Oktober 2021, eigene Übersetzung, unter: https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00064/G20-FMFCBG-Communique-Fourth-G20-FMFCBG-meeting-13-October-2021.pdf, abgerufen am 19. April 2023.
- 5 Erklärung von Rom der Staats- und Regierungschefs der G20 (G20 Italia 2021), 30. und 31. Oktober 2021, Punkt 10, Übersetzung Bundesministerium der Finanzen, unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975254/1973790/36e20918c0d4c0ee4fb9d2f10bd93cd2/2021-10-31-g20-erklaerung-data.pdf?download=1>, abgerufen am 19. April 2023.
- 6 International Monetary and Financial Committee (IMFC): Statement by Christine Lagarde, President European Central Bank, Forty-Fifth Meeting, 21. April 2022, eigene Übersetzung, unter: <https://meetings.imf.org/en/2022/Spring/Statements>. International Monetary and Financial Committee (IMFC): Statement by Christine Lagarde, President European Central Bank, Forty-Sixth Meeting, 13 bis 14. Oktober 2022, eigene Übersetzung, unter: <https://meetings.imf.org/en/2022/Annual/Statements>. Beides abgerufen am 19. April 2023.
- 7 International Monetary and Financial Committee (IMFC): Statement by Christine Lagarde, President of the ECB, at the forty-seventh meeting, 13. bis 14. April 2023, eigene Übersetzung, unter: <https://meetings.imf.org/en/2023/Spring/Statements>, abgerufen am 19. April 2023.

2.2. Der Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) und der Resilience and Sustainability Trust (RST) des IWF

Im Juli 2021 genehmigte der IWF-Exekutivrat eine umfassende, zweistufige Finanzierungsstrategie des Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT), weil der außergewöhnliche Anstieg der Kreditvergabe im Zusammenhang mit der Pandemie zu einer beträchtlichen Ressourcenlücke im PRGT führte. Zwar konnten durch die Anfang 2020 eingeleitete beschleunigte Mobilisierung bis Mitte 2021 17 Mrd. SZR von 16 Mitgliedern als Darlehensmittel gesichert werden. Es waren jedoch zusätzliche bilaterale Subventionsbeiträge erforderlich, um die Differenz zwischen dem Vergütungssatz, den die Darlehensgeber erhalten, und dem Nullsatz, den die PRGT-Kreditnehmer zahlen, auszugleichen.

Deshalb plante der IWF in einer ersten Phase, weitere 12,6 Mrd. SZR an PRGT-Darlehensmitteln und 2,3 Mrd. SZR an neuen bilateralen Subventionsmitteln zu mobilisieren, um die weitere Kreditvergabe zu äußerst günstigen Zinssätzen zu ermöglichen, ergänzt durch IWF-interne Mittel in Höhe von etwa 0,5 Mrd. SZR. Der IWF regte an, durch die Umwidmung von SZR aus der vorgeschlagenen allgemeinen Zuteilung von 650 Mrd. US\$ die Mobilisierung sowohl von Darlehensmitteln als auch von Investitionsmitteln (die Erträge für Subventionsmittel generieren) zu erleichtern. Zudem sollte um freiwillige Subventionsbeiträge gebeten werden.

In der zweiten Phase sollte eine Entscheidung über den längerfristigen PRGT-Rahmen erörtert werden.

Hinsichtlich ihrer Subventionsbeiträge sollten die Geberstaaten flexibel sein können. Zu den Beitragsoptionen gehören Haushaltszuschüsse, eine Spende der Zinserträge aus den SZR-Guthaben, PRGT-Darlehensmittel, die unter dem SZR-Satz bereitgestellt werden und Einlagen und Investitionen zur Erzielung von Einnahmen für Subventionsbeiträge. Um diese Optionen zu ermöglichen, sollte beim PRGT ein neues Subventions- und Rücklagenkonto und ein neues Einlagen- und Investitionskonto eingerichtet werden.⁸

Der Resilience and Sustainability Trust (RST) wurde mit Wirkung vom 1. Mai 2022 eingerichtet und nahm am 12. Oktober 2022 seine Kreditvergabe auf. Der RST ergänzt das Konto für allgemeine Ressourcen (General Resources Account, GRA) und die Darlehen des PRGT, indem er sich auf langfristige strukturelle Herausforderungen konzentriert, die mit erheblichen makroökonomischen Risiken verbunden sind, und indem er Darlehen mit entsprechend längeren Laufzeiten vergibt.

Die Geschäfte des RST werden über drei Konten abgewickelt: das Darlehenskonto, das Reservekonto und das Einlagenkonto. Von jedem Beitragszahler wird in der Regel erwartet, dass er ein

⁸ IMF: Factsheet: Fund Concessional Support for Low-Income Countries – Responding to the Pandemic, July 2021.

dreiteiliges Beitragsvereinbarungspaket unterzeichnet, das die Beiträge zu allen drei Konten enthält. Es wird erwartet, dass die Beiträge zum Reservekonto mindestens 2 Prozent und zum Einlagenkonto mindestens 20 Prozent des zugesagten Darlehens ausmachen.⁹

Vor dem aktuellen wirtschaftlichen Hintergrund gibt es kritische Stimmen zur Finanzierung beider Fonds. PRGT und RST verfügten nicht über die Absorptionskapazität, um die Zusage von 100 Mrd. US\$ zu erfüllen. Wenn beide Fonds ihr Finanzierungsziel erreichten, müssten die G20-Staaten immer noch Mechanismen für die Umwidmung von SZR im Wert von 37 Mrd. US\$ finden.¹⁰

2.3. Übersicht über die von den EU-Mitgliedstaaten umgewidmeten SZR

Weder der IWF noch die G20-Staaten stellen eine aktuelle Übersicht über den Stand der von den Mitgliedstaaten umgewidmeten SZR bereit. Deshalb liegt der nachfolgenden Tabelle die Übersicht der globalen Bewegung ONE¹¹ zugrunde, die aktuelle Informationen wie neue Verträge des IWF mit einem Mitgliedstaat, Pressemitteilungen und Twitter-Accounts auswertet.¹²

EU-Staat	SZR-Zuteilung in Mrd. US\$	Zugesagte SZR in Mrd. US\$	Zugesagte SZR in Prozent	Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Resilience and Sustainability Trust (RST)
Belgien	8,69	0,35	4		Belgium has pledged SDR 250 million.
Dänemark	4,67	0,21	5	Denmark has pledged SDR 150 million in loan resources.	
Estland	0,33	0,04	11		Estonia has pledged an equivalent of SDR 25 million.
Frankreich	27,35	8,20	30	France has pledged SDR 1 billion in loan resources.	France has pledged SDR 3 billion.
Deutschland	36,13	7,30	20		Germany is providing a standalone contribution equivalent to SDR 5 billion (about SDR 4.5 billion for deposits)

9 IMF: Quartely Report on IMF Finances. For the Quarter Ended January 31, 2023, Seite 56ff.

10 Zu weiteren Erläuterungen vergleiche Paduano, Stephen; Maret, Théo: The ECB and SDRs, LSE Global Economic Governance Commission - Working Paper #2.

11 ONE: About ONE, unter: [About ONE - ONE](#), abgerufen am 17. April 2023.

12 ONE: Special Drawing Rights, data-drive, wird laufend aktualisiert, unter: <https://data.one.org/de/data-dives/sdr/>, abgerufen am 26. April 2023.

EU-Staat	SZR-Zuteilung in Mrd. US\$	Zugesagte SZR in Mrd. US\$	Zugesagte SZR in Prozent	Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Resilience and Sustainability Trust (RST)
					and SDR 480 million for reserves). The contribution agreement became effective in October 2022.
Griechenland	3,30	0,50	15	Greece has pledged SDR 175 million.	Greece has pledged SDR 175 million.
Italien	20,44	4,09	20	Italy is providing a SDR 1 billion loan. The contribution agreement became effective in March 2022.	Italy plans to channel SDR 1.9 billion through the RST.
Litauen	0,59	0,12	20		Lithuania has pledged SDR 85 million.
Luxemburg	1,80	0,36	20		Luxembourg has pledged SDR 253 million.
Malta	0,23	0,03	14		Malta has pledged SDR 23 million.
Niederlande	11,85	2,41	20	The Netherlands has pledged SDR 500 million in loan resources.	The Netherlands has pledged SDR 1.2 billion.
Portugal	2,79	0,37	13	Portugal is channeling SDR 264 million to the Deposit and Investment Account of the PRGT.	
Spanien	12,94	2,59	20	Spain has pledged SDR 350 million in loan resources.	Spain is providing SDR 1.16 billion in loan resources to the RST, while setting aside SDR 23.2 million and SDR 232.3 million for reserves and deposits, respectively. The contribution agreement became effective in October 2022.
Schweden	6,02	0,21	4	Sweden has pledged SDR 150 million.	

Auf der Frühjahrstagung im April 2023 des IWF nahmen der italienische und der französische Finanzminister in ihren Statements Bezug auf die SZR-Umwidmung.

Nach Aussage des italienischen Finanzministers ist

- Italien dabei, die Umschichtung von 1,89 Mrd. SZR in den RST abzuschließen und damit die zugesagte Umschichtung von 20 Prozent zu erfüllen,
- Griechenland dabei, die Weiterleitung von 150 Mio. SZR an das RST abzuschließen und seine Zusage einzuhalten, 13 Mio. SZR auf das Subventionskonto des PRGT zu überweisen,
- Malta dabei, die Umleitung von 24 Mio. SZR an das RST abzuschließen und hat
- Portugal die Vereinbarung zur Umleitung von 264 Mio. SZR auf das Einlagen- und Investitionskonto des PRGT abgeschlossen.¹³

Der französische Finanzminister führte aus, dass Frankreich dem PRGT 1 Mrd. SZR und dem RST 3 Mrd. SZR zur Verfügung gestellt und sich darüber hinaus verpflichtet habe, weitere 1,8 Mrd. SZR umzuwidmen. So würden 2021 30 Prozent der Frankreich zugewiesenen SZR umgelenkt werden.

Die Umwidmung von SZR werde jedoch nicht ausreichen, weil der PRGT mit einer drohenden Subventionslücke konfrontiert sei. Frankreich beabsichtigte, die Auszahlung seiner Zusage von 130 Mio. Euro zu beschleunigen, 40 Mio. Euro seien bereits überwiesen. Den potenziellen Beitragszahlern stünden verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um Subventionsmittel für den PRGT zu beschaffen, insbesondere Haushaltszuschüsse oder SZR-Darlehen für das Einlagen- und Investitionskonto. Zusätzlich zu solchen Fundraising-Bemühungen fordert Frankreich den IWF auf, technische Analysen über die Mobilisierung der internen Ressourcen des Fonds, einschließlich Goldverkäufen und der Verteilung der Reserven des GRA, in Auftrag zu geben.¹⁴

3. Möglichkeiten in Deutschland, SZR für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung zu stellen

3.1. Möglichkeiten SZR für entwicklungspolitische Zwecke im Rahmen der derzeitigen Rechtslage zur Verfügung zu stellen

Die Deutsche Bundesbank hat die Aufgabe des Haltens und Verwaltens der Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) nach Art. 127 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union

13 International Monetary and Financial Committee: IMFC Statement by Giancarlo Giorgetti, Minister of the Economy and Finance, Italy. On behalf of Albania, Greece, Italy, Malta, Portugal, and Republic of San Marino, Forty-Seventh Meeting April 13–14, 2023 (eigene Übersetzung).

14 International Monetary and Financial Committee: IMFC Statement by Bruno Le Maire, Minister of the Economy, Finance and the Industrial and Digital Sovereignty, France, Forty-Seventh Meeting, April 13–14, 2023 (eigene Übersetzung).

(AEUV) in Verbindung mit Art. 3.1 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 7. Februar 1992 (ESZB-Satzung) in Verbindung mit § 3 S. 2 des Bundesbankgesetzes (BBankG).¹⁵

3.1.1. Unabhängigkeit der Zentralbanken

Die nationalen Zentralbanken halten und verwalten ihre Währungsreserven grundsätzlich eigenständig nach Maßgabe ihrer internen Richtlinien.¹⁶ Auch die EZB ist gegenüber den nationalen Zentralbanken grundsätzlich aufgrund von Art. 130 AEUV in Verbindung mit Art. 7 ESZB-Satzung hinsichtlich dieser nationalen Währungsreserven nicht weisungsbefugt. Nur Transaktionen oberhalb eines bestimmten Rahmens bedürfen nach Art. 31.2 ESZB-Satzung der Zustimmung durch die EZB.¹⁷ Die Begriffe „Halten“ und „Verwalten“ sind weit zu verstehen und erfassen alle denkbaren Transaktionen, insbesondere auch die Veräußerung von Währungsreserven. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe sind die nationalen Zentralbanken gemäß Art. 130 AEUV auch keinerlei Weisungen durch die Mitgliedstaaten unterworfen. Entsprechend weisen die nationalen Zentralbanken die Währungsreserven auch in ihren Bilanzen als eigene Vermögenswerte aus und ihnen werden Gewinne und Verluste aus den Währungsreserven zugeschrieben. Die Rechtsposition der nationalen Zentralbanken unterliegt allerdings einer gesetzlichen öffentlich-rechtlichen Bindung. Sie können die Währungsreserve nur zu den in der Satzung genannten Zwecken, insbesondere zur Durchführung von Devisengeschäften verwenden.¹⁸

Das ESZB, die EZB sowie auch die nationalen Zentralbanken, sofern sie Aufgaben innerhalb des ESZB wahrnehmen, genießen also gemäß Art. 130 AEUV, Art. 7 ESZB-Satzung Unabhängigkeit gegenüber Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie nationalen Regierungen oder anderen Stellen.¹⁹ Diese Unabhängigkeit umfasst jedoch nur die Tätigkeiten, bei denen sie die ihr durch die Verträge und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten wahrnehmen. Bei Tätigkeiten außerhalb der Aufgabenbereiche des ESZB kann die Weisungsfreiheit nicht auf Art. 130 AEUV, Art. 7 ESZB-Satzung gestützt werden.²⁰

Darüber hinaus genießt die Bundesbank aber auch nach der nationalen Rechtsordnung gemäß § 12 S. 1 BBankG Weisungsunabhängigkeit. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse ist sie von Wei-

15 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 3 Rn. 16, 17.

16 Groeben, von der/Schwarze/Georg Gruber Satzung ESZB/EZB Art. 31 Rn. 8.

17 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 3 Rn. 22.

18 Groeben, von der/Schwarze/Georg Gruber Satzung ESZB/EZB Art. 31 Rn. 6.

19 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 3 Rn. 5.

20 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 12 Rn. 12.

sungen der Bundesregierung unabhängig. Dies umfasst insbesondere die sachliche Unabhängigkeit, dass die handelnden Personen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht an Weisungen anderer Stellen gebunden sind.²¹

3.1.2. Währungsreserven

Fremdwährungsreserven sind per IWF- und EZB-Definition jene Reserven, die von monetary authorities kontrolliert und für währungspolitische Zwecke eingesetzt werden.²² Währungsreserven bestehen aus Gold, Devisen und Reservepositionen im IWF.²³ Die SZR sind Teil der Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland, die von der Bundesbank im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben und notwendigen Eigenschaften von Währungsreserven zu verwalten sind. SZR-Zuteilungen führen deshalb zu einer Erhöhung der Brutto-Währungsreserven, während die Netto-Währungsreserven unverändert bleiben.²⁴

SZR gehen nach Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes zu dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds in der Fassung von 1976 (IWF-Gesetz)²⁵ auf die Bundesbank über. Die Bundesbank ist nach dem IWF-Gesetz beauftragt, die finanziellen Rechte und Pflichten aus der Mitgliedschaft Deutschlands im IWF wahrzunehmen und ist in die Vertretung Deutschlands im IWF eingebunden. Sie leistet dementsprechend die Finanzbeiträge an den IWF, die sich aus dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds (IWFÜ) ergeben. Die freiwilligen Finanzbeiträge zu den Treuhandfonds des IWF für oftmals auch entwicklungspolitisch motivierte Finanzhilfen an spezielle Ländergruppen, werden in Deutschland hingegen von der Bundesregierung geleistet und über den Bundeshaushalt bewilligt.²⁶ Der beispielsweise in den PRGT eingezahlte deutsche Beitrag wird also nicht von der Bundesbank, sondern aus dem Bundeshaushalt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die in diesem Zusammenhang auf der Grundlage eines Generalvertrages mit der Bundesrepublik Deutschland für den Bund als Durchführungsorganisation tätig wird, zur Verfügung gestellt.²⁷

Die Bundesbank und eine Reihe anderer Staaten und Zentralbanken haben sich in Vereinbarungen mit dem IWF darüber hinaus bereit erklärt, freiwillig SZR-Tauschwünsche anderer Mitglieder gegen die eigene oder eine anderer frei verwendbare Währung auszuführen. Da solche Um-

21 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 12 Rn. 9.

22 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 49.

23 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 3 Rn. 21.

24 <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz-und-waehrungssystem/internationale-zusammenarbeit/imf/aktuelle-informationen-ueber-sonderziehungsrechte-600648>, abgerufen am 13. April 2023.

25 BGBl. II, 1978, S. 13 ff.

26 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2022, S. 133, 134.

27 Assakkali, Die Kreditgewährung der Deutsche Bundesbank an den Internationalen Währungsfonds in Zeiten von Corona, in: EuZW 2021, 382.

tausche über die Bilanzen auch geldpolitische Auswirkungen haben können, wurden im Eurosystem Grenzen für die SZR-Bestände abgestimmt, welche sich durch freiwillige An- und Verkäufe von SZR ergeben.²⁸

3.1.3. Kontrolle der Währungsreserven

Die Frage des Eigentums und der Verfügungsmacht zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Zentralbanken hinsichtlich der Kontrolle der Währungsreserven bleibt den nationalen Rechtsordnungen vorbehalten. Letztlich sind aber die Reserven in den Bilanzen der Notenbanken enthalten, die Gewinne und Verluste werden diesen zugeschrieben und diese können auch Höhe und Zusammensetzung der Reserven bis hin zum Totalabbau durch Interventionen steuern.²⁹

Das Weisungsverbot nach Art. 130 AEUV erstreckt sich nur auf ESZB-Befugnisse. Während daher eine Weisung einer nationalen Regierung etwa betreffend die operationelle Verwaltung der Währungsreserven unzulässig wäre, kann ein einmaliger, außerordentlicher Verkauf von Reserven aufgrund bestimmter nationaler Vorhaben als Vorgang außerhalb der ESZB-Aufgaben angesehen werden, den die nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung, aber auch auf „Weisung“ – etwa durch ein Gesetz der Mitgliedstaaten – nach Art. 14.4 ESZB-Satzung wahrnehmen dürfen. Die Grenze ist die finanzielle Unabhängigkeit der EZB, das bedeutet ihre Fähigkeit, die ihr übertragenen Aufgaben effektiv und glaubwürdig ausführen zu können, etwa im Zuge einer Intervention zur Stützung des Außenwertes des Euro.³⁰

Zwar verbietet Art. 123 AEUV darüber hinaus die Bereitstellung von Krediten oder Überziehungsfazilitäten durch Zentralbanken an den öffentlichen Sektor. Eine außergewöhnliche Übertragung der Erlöse aus einem Verkauf von Reserven einer Zentralbank an den öffentlichen Sektor ist jedoch nach mehreren Entscheidungen des Statistikdienstes der Kommission (Eurostaat) als finanzielle Transaktion ähnlich einer Reduktion des Eigenkapitals (und nicht als Kredit oder Ähnliches) zu sehen, da der Wert der Staatsanteile an der Zentralbank über die Fremdwährungsreserven reduziert wird. Üblicherweise halten die Mitgliedstaaten ja das gesamte oder den größten Teil des Eigenkapitals der Zentralbank. Dieselbe Logik erlaubt auch den jährlichen Transfer der Gewinne der Zentralbanken an den öffentlichen Sektor, was gegen die Anwendung des Verbots von Art. 123 AEUV auf einmalige außergewöhnliche Gewinne spricht.³¹

Hingegen dürfte weiterhin das Genehmigungsrecht der EZB gemäß Art. 31.2 ESZB-Satzung auch für die Ausschüttung der Erlöse (bzw. Reduzierung der Reserven) an eine öffentliche Stelle oder einen Fonds gelten. Das Einspruchsrecht der EZB muss zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf die einheitliche Geld- oder Wechselkurspolitik gerade auch in solchen außergewöhnlichen Fällen bei Überschreitung der Schwellenwerte greifen. Es ist die unbestrittene Aufgabe der

28 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2022, S. 134.

29 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 43.

30 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 45.

31 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 46.

EZB, die Liquiditätseffekte aller und damit auch solcher Transaktionen zu bewerten und gegebenenfalls ihre Inkompatibilität festzustellen. Der konkrete Verwendungszweck wird daher, ebenso wie die Modalitäten der Transaktion, bestimmendes Element einer EZB-Entscheidung sein.³²

Besonderheiten gelten darüber hinaus für SZR und Reservepositionen beim IWF, weil nach Art. II IWFÜ nur Staaten Mitglied des IWF sein können. Zentralbanken kommt nach dem IWFÜ nur die Rolle von Beauftragten zu. Dementsprechend können nach dem IWFÜ grundsätzlich auch nur Staaten Inhaber von SZR bzw. Reservepositionen sein. Das IWFÜ verbietet es freilich einem Mitgliedstaat nicht, seiner Zentralbank im Innenverhältnis alle Rechte und Pflichten aus dem IWFÜ und das Eigentum an den SZR und Reservepositionen zu übertragen. Einige EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland und Österreich haben sich für eine solche Übertragung entschieden. In anderen Mitgliedstaaten sieht das nationale Recht hingegen vor, dass das Eigentum an den SZR und den Reservepositionen beim IWF dem Mitgliedstaat zusteht und die Zentralbank die Rechte und Pflichten des Mitgliedstaates aus dem IWFÜ lediglich als weisungsgebundene Beauftragte wahrnimmt. Ob eine solche Stellung der nationalen Zentralbank als weisungsgebundene Beauftragte mit dem AEUV und der Satzung vereinbar ist, erscheint zweifelhaft. Zwar enthalten die Art. 30.1 und Art. 31.1 ESZB-Satzung einige Sondervorschriften für SZR und IWF-Reservepositionen. Gleichwohl spricht aber einiges dafür, dass SZR und IWF-Reservepositionen Teil der Währungsreserve sind, die das Eurosystem in voller Unabhängigkeit hält und verwaltet.³³

Insoweit kommt für die Nutzung von Währungsreserven für entwicklungspolitische Zwecke ausschließlich die Möglichkeit in Betracht, dass die Bundesbank im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Aufgabenwahrnehmung eine derartige Nutzung veranlasst. Beispielsweise hat die Bundesbank sich auch ausnahmsweise Anfang 2000 durch die Bereitstellung eines zinslosen Darlehens in Höhe von 300 Mio. Euro an der Finanzierung der konzessionären Kreditvergabep Praxis des IWF beteiligt, um hierdurch umfangreiche Goldverkäufe durch den IWF zu vermeiden.³⁴

3.2. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Änderung der derzeitigen Rechtslage

Nach Art. 88 des Grundgesetzes (GG) errichtet der Bund eine Währungs- und Notenbank, deren Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Europäischen Union der EZB übertragen werden können, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet ist. Zwar war nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die gegenwärtige „Unabhängigkeit“ der Bundesbank mit dem Grundgesetz vereinbar, sie war allerdings nicht durch Art. 88 GG garantiert.³⁵ Die Einführung von Art. 88 S. 2 GG im Jahr 1992 hat die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit der Bundesbank entschärft. Art. 88 S. 2 GG bestimmt, dass die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank im Rahmen der Europäischen

32 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 47.

33 Groeben, von der/Schwarze/Georg Gruber Satzung ESZB/EZB Art. 31 Rn. 7.

34 Assakkali, Die Kreditgewährung der Deutsche Bundesbank an den Internationalen Währungsfonds in Zeiten von Corona, in: EuZW 2021, 382.

35 BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1973 – I C 38.68 –, juris Rn. 70 ff.

Union der EZB übertragen werden können, die unabhängig und dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist. Art. 88 S. 2 GG verleiht der Unabhängigkeit der EZB verfassungsrechtlichen Rang. Wegen der Verflechtung der EZB mit den nationalen Zentralbanken erstreckt sich das verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgebot auch auf die Bundesbank.³⁶

Dieses verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgebot der Bundesbank kann sich aber nur auf die Aufgaben im Rahmen des ESZB erstrecken. Bei Tätigkeiten außerhalb der Aufgabenbereiche des ESZB kann die Weisungsfreiheit nicht auf Art. 130 AEUV und Art. 7 ESZB-Satzung gestützt werden.³⁷

Daher wird wie unter 3.1.3 dargelegt, mit Zweifeln an der Vereinbarkeit einer solchen Möglichkeit mit den europarechtlichen Vorgaben vertreten, dass hinsichtlich der SZR ein Mitgliedstaat im Innenverhältnis durch nationales Recht vorsehen könne, dass das Eigentum an SZR dem Mitgliedstaat zustehe und die Zentralbank die Rechte und Pflichten des Mitgliedstaates aus dem IWFÜ lediglich als weisungsgebundene Beauftragte wahrnehme.³⁸ Eine derartige Veränderung der aktuellen Rechtslage könnte in Deutschland durch eine Änderung des IWF-Gesetzes und des BBankG erreicht werden.

Auch wird wie unter 3.1.3 dargelegt vertreten, dass ein einmaliger, außerordentlicher Verkauf von Reserven aufgrund bestimmter nationaler Vorhaben als Vorgang außerhalb der ESZB-Aufgaben angesehen werden könne, den die nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung, aber auch auf „Weisung“ – etwa durch ein Gesetz des Mitgliedstaates – nach Art. 14.4 ESZB-Satzung wahrnehmen dürften.³⁹ Auch dies könnte durch eine Änderung des IWF-Gesetzes und des BBankG in Deutschland erreicht werden.

Allerdings wird auch vertreten, dass die Bundesbank bereits über Art. 88 GG eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie habe, da die Stabilität des Geldwertes als hochrangiger Verfassungsbelang ihrerseits mit dem Demokratieprinzip zu konkurrieren vermag. Darüber hinaus bringe Art. 88 S. 2 GG eine zusätzliche Unabhängigkeitsgewähr für die Bundesbank, da die institutionelle Verflechtung der EZB und der nationalen Zentralbanken als integrale Bestandteile des ESZB sich auch auf das verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgebot der Bundesbank erstrecke.⁴⁰ Auch nach dem Übergang der Währungshoheit auf die Europäische Union stehe das Halten und Verwalten der Währungsreserven in einem so engen Bezug zum verfassungsrechtlich gesicherten Wirkungskreis der Bundesbank, dass es im Rahmen der ESZB-Satzung der autonomen Entscheidung der Bundesbank unterliege und keinen Eingriff der Bundesregierung gestatte. Dies gelte auch für den Gewinn aus der Veräußerung der Devisen- und Goldreserven, der zur Reinvestition

36 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 12 Rn. 6.

37 Nomos-BR/Berger/Rübsamen BBankG/Henning Berger/Katrin Rübsamen BBankG § 12 Rn. 12.

38 Groeben, von der/Schwarze/Georg Gruber Satzung ESZB/EZB Art. 31 Rn. 7.

39 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Griller AEUV Art. 127 Rn. 45.

40 Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen GG Art. 88 Rn. 77, 78.

vorgesehen sei.⁴¹ Folgt man dieser Auffassung wäre für eine Verwendung der SZR für entwicklungspolitische Zwecke zusätzlich eine Änderung des GG notwendig. Hierbei wäre aber weiterhin das unionsrechtliche Unabhängigkeitspostulat nach Art. 129, 130 AEUV zu beachten.

4. Nationale rechtliche Vorgaben für eine Weitergabe von SZR an Institutionen außerhalb des IWF oder an andere Staaten

Da es sich bei SZR um einen Teil der Währungsreserve handelt, gelten für die Weitergabe an andere Institutionen oder andere Staaten grundsätzlich die gleichen rechtlichen Vorgaben wie im Bereich der Weitergabe zu entwicklungspolitischen Zwecken an durch den IWF verwaltete Fonds.

Zu beachten ist hierbei jedoch zusätzlich, dass, wie oben unter 2.1. erwähnt, nach Einschätzung der EZB eine solche Weitergabe mit dem rechtlichen Rahmen der EU nicht vereinbar wäre. Insofern dürfte hier eine Weitergabe von SZR im Rahmen der pflichtgemäßen Verwaltung der Währungsreserven durch die Bundesbank ausscheiden. Es bliebe damit nur die Möglichkeit der Liquidation der Währungsreserven.

41 Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen GG Art. 88 Rn. 82.