

8698

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen
Währungsmassnahmen**

(Vom 1. März 1963)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu unterbreiten, wonach der Bundesrat ermächtigt werden soll, an internationalen Aktionen zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der Währungsstabilität mitzuwirken und zu diesem Zwecke Mittel bis zu 865 Millionen Franken einzusetzen.

I. Beteiligung der Schweiz an bilateralen und multilateralen Währungskrediten in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg

In der Nachkriegszeit stellten der Wiederaufbau Europas sowie die erwünschte Förderung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eine vorrangige Aufgabe dar. Die begrenzte Exportkapazität und angespannte Devisenlage zahlreicher Handelspartner erforderten den Einsatz bedeutender Kreditmittel, an deren Aufbringung sich auch die Schweiz beteiligte. Neben den grossen Leistungen unserer Privatwirtschaft hat auch der Bund im Rahmen von bilateralen Währungs-, Finanz- und Zahlungsabkommen beträchtliche Kredite eingeräumt. Die Limiten solcher Vorschüsse, die in der Regel auf drei Jahre befristet waren und zum Teil verlängert wurden, erreichten bis zum 31. Dezember 1946 insgesamt 642 Millionen Franken, wovon ein Höchstbetrag von 588,5 Millionen Franken beansprucht wurde.

Darüber hinaus räumte der Bund unseren Nachbarstaaten auch noch einige Sonderkredite ein. Im Anschluss an das mit der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1952 abgeschlossene Abkommen über die Regelung der sogenannten Clearingmilliarde stellte der Bund der deutschen eisenschaffenden Industrie

Dodis



110 Millionen Franken und den Deutschen Bundesbahnen 140 Millionen Franken zur Verfügung. Weitere Bahndarlehen wurden an Frankreich (200 Mio Fr.), an Italien (200 Mio Fr.) und an Österreich (55 Mio Fr.) gewährt. Sie stellten einen Beitrag an den Wiederaufbau unserer Nachbarländer dar, mit denen wir traditionell enge Beziehungen unterhalten, und dienten im besondern zur Finanzierung des Ausbaues und der Elektrifikation von Zufahrtslinien ausländischer Staatsbahnen nach der Schweiz.

Um den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr von den bilateralen Fesseln allmählich zu befreien, wurde der Übergang zu einem multilateralen Zahlungssystem angestrebt. Am 19. September 1950 wurde die Europäische Zahlungsunion (EZU) errichtet, deren Aufgabe im wesentlichen darin bestand, die zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit entstehenden Zahlungsbilanzspitzen gegenseitig zu verrechnen und Fehlbeträge teils durch Goldzahlungen und teils durch automatische Kreditgewährungen auszugleichen.

Nach Genehmigung des Abkommens durch die eidgenössischen Räte trat unser Land am 1. November 1950 der EZU bei. Die für die Schweiz festgelegte Kreditlimite betrug vorerst 657 Millionen Franken und wurde in der Folge – angesichts der starken Überschussposition unseres Landes – auf 930 Millionen Franken erhöht. Im Februar 1954 erreichte die Beanspruchung des Bundeskredites einen maximalen Stand von rund 828 Millionen Franken, der dann infolge der Passivierung des Zahlungsverkehrs mit unseren EZU-Partnern sukzessive zusammenschmolz. Im Februar 1958 wechselte unser Land sogar von der Gruppe der EZU-Gläubiger zu jener der EZU-Schuldner hinüber. Die Schweiz beanspruchte indessen den EZU-Kredit in keinem Zeitpunkt. Ihre Fehlbeträge wurden vielmehr stets voll in Gold abgedeckt.

Der Übergang der meisten OEEC-Länder zur äusseren Konvertibilität ihrer Währungen führte am 27. Dezember 1958 zur Ersetzung der EZU durch das schon im Jahre 1955 für diesen Fall vorsorglich abgeschlossene Europäische Währungsabkommen (EWA). Im Gegensatz zur EZU kennt das heute noch gültige EWA keine automatische Kreditgewährung mehr; den Mitgliedstaaten, die temporäre Zahlungsbilanzschwierigkeiten aufweisen, werden kurz- bis mittelfristige Kredite nur noch von Fall zu Fall eingeräumt. Die finanziellen Verpflichtungen des Bundes belaufen sich im Zusammenhang mit der Äufnung des hierfür errichteten Europäischen Fonds auf 92 Millionen Franken; die bisherige Inanspruchnahme betrug 12 Millionen Franken. Zudem ist jedes Mitglied des EWA gehalten, seine Währung in bestimmten Grenzen den Partnern während höchstens einem Monat zur Verfügung zu stellen. Der Schweiz wurde unter diesem Titel eine Quote von 65 Millionen Franken zugeteilt. Wir hatten im Rahmen dieser Zwischenfinanzierung bis anhin nur ausnahmsweise mit Beträgen bis zu höchstens 3 Millionen Franken in Vorschuss zu treten.

In einigen Fällen wurden sodann schweizerische Kredite an das Ausland gewährt, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Hilfsaktionen der OEEC und des Internationalen Währungsfonds standen. So beteiligte sich der Bund im

Jahre 1958 mit 1,5 Millionen Dollar an einer Finanzhilfe zugunsten der Türkei. Ende 1959 wirkte ein schweizerisches Bankenkonsortium mit 6,5 Millionen Dollar an einer Kreditaktion europäischer Banken zugunsten Argentiniens mit und im Jahre 1961 – diesmal unter Inanspruchnahme der Exportrisikogarantie des Bundes – mit 12 Millionen Dollar an einer solchen zugunsten Brasiliens. Im weiteren leistete der Bund mit einem Darlehen von 22 Millionen Franken einen Beitrag an eine multilaterale Kredithilfe zugunsten Jugoslawiens. An den kurzfristigen Krediten europäischer Notenbanken zur Stützung des Pfundsterlings im Jahre 1961 war die Schweizerische Nationalbank mit einem Betrag von 1350 Millionen Franken massgeblich beteiligt, während der Bund mit einem Darlehen von 215 Millionen Franken bei der Konsolidierung mitwirkte. Im Sinne einer währungs-politischen Zusammenarbeit hat schliesslich unsere Notenbank den amerikanischen Währungsbehörden im Laufe des vergangenen Jahres rund 430 Millionen Franken auf der Basis von Swap-Operationen zur Verfügung gestellt, wovon 215 Millionen Franken beansprucht worden sind; ferner hat sie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich durch Goldswaps und andere geeignete Vorkehren in die Lage versetzt, ihrerseits den Vereinigten Staaten auf Swapbasis 430 Millionen Schweizerfranken abzugeben, wovon im Ausmass von 258 Millionen Franken Gebrauch gemacht worden ist.

Diese Ausführungen zeigen, wie der Bund und die Nationalbank seit Kriegsende in verschiedenen Richtungen ihre finanzielle Mitwirkung in den Dienst des Wiederaufbaus Europas sowie des internationalen Wirtschafts- und Zahlungsverkehrs stellten. Die erwähnten Bundeskredite sind, soweit ihre Fälligkeit inzwischen eintrat, zurückbezahlt worden. Noch ausstehend sind die Sonderkredite an unsere Nachbarstaaten, das Darlehen an Grossbritannien sowie rund 46 Millionen Franken, die sich auf den Europäischen Fonds und verschiedene Länder verteilen. Auch die Stützungsoperationen der Notenbank sind noch nicht abgeschlossen.

II. Internationaler Währungsfonds

An der im Jahre 1944 in Bretton Woods (USA) unter den Auspizien der UNO abgehaltenen Währungskonferenz wurden die Weltbank und der Internationale Währungsfonds gegründet, denen heute 82 Mitgliedstaaten angehören. Der Weltbank ist dabei die Aufgabe übertragen worden, durch Gewährung von langfristigen Wiederaufbau- und Entwicklungskrediten die Durchführung konkreter Investitionsprojekte zu ermöglichen und auf diese Weise die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu heben. Demgegenüber soll der Währungsfonds günstigere Bedingungen für eine rasche Entfaltung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen schaffen, indem er auf einen weitem Abbau von noch bestehenden Devisenbeschränkungen hinwirkt, die Einführung neuer Restriktionen und währungspolitischer Diskriminierungen möglichst verhindert und sich um die Aufrechterhaltung eines freien Zahlungsverkehrs bei stabilen Wechselkursen bemüht. Vor allem will der Fonds erreichen, dass zur Währungsabwertung nur noch gegriffen wird, wenn dies zur Beseitigung einer fundamen-

talen Gleichgewichtsstörung der Zahlungsbilanz unumgänglich ist. Dies setzt unter anderem voraus, dass die Mitglieder über einen ausreichenden Bestand an Gold und Devisen verfügen oder die Möglichkeit erhalten, nötigenfalls Kredite in ausländischer Währung in Anspruch zu nehmen.

Die Ausübung dieser Kreditfunktion bildet heute die hauptsächlichste Tätigkeit des Währungsfonds. Der Fonds hilft seinen Mitgliedern, vorübergehende Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu überbrücken, indem er ihnen kurz- bis mittelfristige Kredite gewährt, die es ihnen erlauben, die zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes erforderliche Zeit zu gewinnen. Bei stärkerer Inanspruchnahme seiner Mittel verlangt der Fonds zugleich die Durchführung wirksamer Sanierungsmassnahmen und stellt nötigenfalls auch Fachleute zur Verfügung, die bei der Ausarbeitung und Verwirklichung derselben beratend mitwirken. Die Befristung der Fondskredite auf höchstens 3 bis 5 Jahre soll eine gewisse Garantie dafür bieten, dass die beteiligten Staaten nicht in einer Schuldnerposition verharren und dass der Fonds nicht illiquid wird.

Die vom Währungsfonds für die Kreditgewährung verwendeten Mittel entstammen den Subskriptionsbeiträgen der Mitgliedstaaten von zurzeit rund 15 Milliarden Dollar. Am 31. Dezember 1962 setzten sich die Aktiven des Fonds zur Hauptsache aus folgenden Posten zusammen:

	Milliarden Dollar
Gold	3,0
Sichtguthaben in Form von Mitgliederwährungen	11,6
Noch nicht fällige Beiträge	0,8
	<u>15,4</u>

Von den erwähnten Sichtguthaben bestanden rund 6,5 Milliarden Dollar aus voll oder doch weitgehend konvertiblen Währungen, d.h. denjenigen der Vereinigten Staaten, Kanadas und der wichtigeren europäischen Industrieländer.

Seit Beginn der Fonds-Tätigkeit am 1. März 1947 bis Ende 1962 haben über 47 Mitgliedstaaten – meist unter mehreren Malen – Kredite im Werte von rund 6,5 Milliarden Dollar in Anspruch genommen. Von den kreditnehmenden Ländern entfielen im letzten Geschäftsjahr 15 auf Lateinamerika, 7 auf Asien und den Mittleren Osten, 2 auf Europa, 1 auf Afrika und 1 auf Australien. Andererseits wurden Kredite im Werte von rund 5 Milliarden Dollar in Gold und konvertiblen Währungen zurückbezahlt. Am 31. Dezember 1962 waren somit rund 1,5 Milliarden Dollar ausstehend. Alle vor dem 30. Juni 1957 gewährten Kredite sind in vollem Umfange zurückbezahlt worden.

Während sich die Kreditfähigkeit des Währungsfonds in der unmittelbaren Nachkriegszeit – im Gegensatz zur Weltbank – in verhältnismässig engen Grenzen hielt, hat der Fonds seit der Wiederherstellung der äusseren Konvertibilität der wichtigeren Währungen an Bedeutung gewonnen. Mit Ziehungen der Mitgliedstaaten im Werte von 2,2 Milliarden Dollar und Rückzahlungen von 1,2 Milliarden Dollar wurden im letzten Geschäftsjahr die bisher höchsten Umsätze erzielt.

Unter anderem stellte der Fonds Grossbritannien zur Überbrückung der Pfundkrise im Jahre 1961 einen in neun verschiedenen Währungen sofort verwendbaren Kredit in der Höhe von 1,5 Milliarden Dollar sowie einen Bereitschaftskredit von 500 Millionen Dollar zur Verfügung. Es handelte sich dabei um die weitaus grösste Operation, welche die Institution seit ihrer Gründung durchgeführt hat.

Die rege Tätigkeit des Fonds in den letzten Jahren war in hohem Masse geeignet, die internationale Währungsstabilität zu sichern und damit auch die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen zu fördern.

III. «Allgemeine Kreditvereinbarungen» von Paris über die Gewährung von Beistandskrediten an den Internationalen Währungsfonds

Die beträchtlichen Kredite, die der Währungsfonds insbesondere im Jahre 1961 zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Länder einräumen musste, haben gezeigt, dass die dem Fonds zur Verfügung stehenden Mittel für eine wirksame Währungshilfe unter Umständen nicht ausreichen könnten. Vorkehren zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel haben sich namentlich deswegen als wünschbar erwiesen, weil die Vereinigten Staaten erklärten, nötigenfalls auch ihrerseits die Dienste des Fonds in Anspruch nehmen zu wollen. Bisher traten sie nur als Kreditgeber in Erscheinung. Bei der Schaffung des Währungsfonds war man davon ausgegangen, dass den Vereinigten Staaten ausschliesslich die Rolle eines Grossgläubigers zukommen würde. Nachdem nun aber auch mit Ziehungen seitens dieses wichtigsten Mitglieds gerechnet werden muss, haben sich die Zukunftsaussichten des Währungsfonds wesentlich gewandelt. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erschien deshalb unumgänglich, könnten doch die Vereinigten Staaten allein Ziehungsrechte im Umfange von rund 4 Milliarden Dollar praktisch fast automatisch geltend machen.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Pläne ausgearbeitet, welche zum Teil recht weitgehende Umgestaltungen des Währungsfonds postulierten. Auch seitens der Fondsbehörden selbst wurde dem Problem alle Aufmerksamkeit geschenkt. An der Jahresversammlung der Bretton-Woods-Institute im Jahre 1961 in Wien legte die Leitung des Währungsfonds einen Plan vor, der nicht auf eine eigentliche Reform der internationalen Währungsordnung abzielte, jedoch vorsah, den Fonds für den Notfall mit zusätzlichen Mitteln auszurüsten. Aus Verhandlungen zwischen zehn Industriestaaten und dem Währungsfonds, die in der Folge in Paris stattfanden, gingen am 15. Dezember 1961 die «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» hervor, welche das Kreditpotential des Fonds um 6 Milliarden Dollar vergrössern.

Bei den zehn Ländern handelt es sich um Mitglieder des Währungsfonds, die am internationalen Zahlungsverkehr am stärksten beteiligt sind. Die von ihnen übernommene Verpflichtung geht dahin, dem Fonds dann zusätzliche Kredite

zur Verfügung zu stellen, wenn seine ordentlichen Mittel nicht ausreichen. Die Quoten der einzelnen Länder betragen:

	Limite Gegenwert in Mio US-Dollar
Vereinigte Staaten	2 000
Grossbritannien	1 000
Bundesrepublik Deutschland	1 000
Frankreich	550
Italien	550
Japan	250
Niederlande	200
Kanada	200
Belgien	150
Schweden	100
	<u>6 000</u>

Seitens des Währungsfonds ist das zusätzliche Kreditsystem durch Beschluss vom 5. Januar 1962 sanktioniert worden und am 24. Oktober 1962 in Kraft getreten, nachdem alle Teilnehmerstaaten mit Ausnahme von Kanada die Vereinbarungen ratifiziert haben.

Bei der Kreditgewährung ist im einzelnen folgendes Verfahren vorgesehen: Falls ein an den Pariser Vereinbarungen beteiligter Staat die Hilfe des Währungsfonds in einem Ausmass beanspruchen muss, das den Beizug von Mitteln im Rahmen dieser Verständigung erfordert, so unterbreitet der Fonds den übrigen Ländern einen entsprechenden Vorschlag. Diese beraten über ihre grundsätzliche Bereitschaft zu einer solchen Aktion sowie über die Aufteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Teilnehmer, wobei deren eigene Zahlungsbilanzlage und der Stand ihrer Währungsreserven angemessen zu berücksichtigen sind. Bei der Beschlussfassung ist nach Möglichkeit Einstimmigkeit anzustreben, doch kann ein Entscheid auch mit einem qualifizierten Mehr herbeigeführt werden. Dieses ist erreicht, wenn $\frac{2}{3}$ der an der Abstimmung teilnehmenden Länder zustimmen, die zusammen $\frac{3}{5}$ des Totals der Kreditzusagen aller an der Abstimmung beteiligten Länder auf sich vereinigen. Der kreditsuchende Staat ist nicht stimmberechtigt.

Die Inanspruchnahme der Kredite ist somit keinem Automatismus unterworfen, sondern bedarf von Fall zu Fall der Einwilligung der Teilnehmerstaaten. Dies gestattet, den kreditnehmenden Staat unter Umständen anzuhalten, die zur Sanierung seiner Zahlungsbilanz erforderlichen Massnahmen zu treffen und eine gesunde Wirtschaftspolitik zu führen. Man versucht somit, den Nachteilen zu begegnen, die mit zu weitgehenden Kreditleichterungen verbunden sind und den hilfsbedürftigen Staat verleiten könnten, die notwendigen Vorkehren zu seiner Gesundung hinauszuschieben. Verschlechtert sich nachträglich die eigene Zahlungsbilanz eines kreditgebenden Staates, so kann er die dem Fonds zusätzlich gewährten Mittel zurückverlangen. Unter den übrigen Kreditgebern

finden dann nötigenfalls neue Konsultationen statt, um den Ausfall durch Erhöhung ihrer Anteile auszugleichen.

Die von den Teilnehmern gewährten Kredite werden vom Währungsfonds in eine bestimmte Goldmenge oder in Dollars zum Goldgewicht und zur Feinheit vom 1. Juli 1944 umgerechnet und sind damit kursgesichert. Es ist vorgesehen, dass der Fonds während der Zeit ihrer Beanspruchung $1\frac{1}{2}$ Prozent p. a. Zins sowie eine einmalige Transfergebühr von $\frac{1}{2}$ Prozent entrichtet. Der Fonds hat die Mittel an die Kreditgeber zurückzuzahlen, sobald er sie von den Kreditnehmern zurück erhält, spätestens jedoch nach 5 Jahren. Die Rückzahlung durch den Fonds erfolgt in der Währung des kreditgebenden Staates, in Gold oder – nach Konsultation des Gläubigerlandes – in einer andern konvertiblen Währung. Fordert ein Land im Hinblick auf seine Zahlungsbilanz und den Stand seiner Währungsreserven den dem Fonds gewährten Kredit vorzeitig zurück, so kann der Fonds ihn mindestens teilweise in der Währung des Kreditnehmers zurückzahlen.

Die Pariser Kreditvereinbarungen bleiben vorerst 4 Jahre lang in Kraft. Sie können durch Beschluss des Währungsfonds verlängert werden, wobei die Teilnehmerstaaten die Möglichkeit haben, unter Wahrung einer Frist von 6 Monaten vor Ablauf der Vereinbarungen von diesen zurückzutreten.

Das Abkommen bildet einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Währungslage. Schon die blosse Existenz solcher Abmachungen dürfte geeignet sein, den Anreiz zu spekulativen Kapitalbewegungen zu vermindern und damit die Zahlungsbilanzen gewisser Staaten zu entlasten.

IV. Die Frage der Mitwirkung der Schweiz an den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» von Paris

Mit Schreiben vom 14. Dezember 1961 fragte der Generaldirektor des Währungsfonds den Bundesrat offiziell an, ob die Schweiz bereit sei, sich am neuen Kreditsystem zu beteiligen.

Die Prüfung des Problems hat zu nachstehendem Ergebnis geführt:

Die von zehn führenden Industriestaaten mit dem Währungsfonds in Paris getroffene Verständigung legt die Grundlage zu einer noch engeren und wirkungsvolleren währungspolitischen Zusammenarbeit in der westlichen Welt. Damit erfahren die schon seit einiger Zeit auf internationaler Ebene in die Wege geleiteten Bemühungen eine willkommene Erweiterung und institutionelle Verankerung.

Die Vereinbarungen sollen den Währungsfonds in die Lage versetzen, vor allem den beiden Hauptwährungen (Dollar und Pfundsterling) im Falle ernsthafter Störungen die erforderliche Unterstützung angedeihen zu lassen. Da die einzelnen Währungen unter dem Regime der Konvertibilität voneinander noch abhängiger geworden sind und das Schicksal der grossen Reservewährungen von weittragender Bedeutung ist, erscheint der vorsorgliche Ausbau des Instrumentariums mit dem Zwecke, bei akuten Währungs- und Zahlungsbilanzkrisen wirk-

sam eingreifen zu können, als überaus erwünscht. Wenn es nämlich nicht möglich wäre, nötigenfalls eine Schlüsselwährung durch kurzfristige Kredite ausreichend zu stützen, so würde der internationale Zahlungsverkehr stark in Mitleidenschaft gezogen. Es müsste mit Importbeschränkungen und anderen handelspolitischen Vorkehrungen gerechnet werden. Sollten gar zum Schutze einer dieser Reservewährungen Devisenrestriktionen notwendig werden, so würde das Funktionieren des Währungs- und Wirtschaftssystems der westlichen Welt empfindlich gestört.

Die Schweiz hat alles Interesse, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beizutragen, eine derartige Entwicklung zu verhindern. Unser Land ist infolge seiner engen wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtung mit dem Ausland seit jeher in hohem Masse an stabilen internationalen Währungsverhältnissen interessiert. Die Aufrechterhaltung einer gesunden und tragfähigen Währungsordnung sowie eines möglichst reibungslos funktionierenden internationalen Zahlungsverkehrs stellt eine lebenswichtige Voraussetzung für die gedeihliche Weiterentwicklung unserer Volkswirtschaft dar. Die Bestrebungen zur Stärkung der Verteidigung der Währungen verdienen nicht zuletzt auch deshalb unsere Unterstützung, weil die Schweiz im zwischenstaatlichen Kapitalverkehr eine bedeutsame Stellung einnimmt. Obgleich unser Beitrag nicht entscheidendes Gewicht hat, sollten wir doch an einer Ordnung mitwirken, aus der wir ebenfalls Nutzen ziehen. Die verschiedenen internationalen Aktionen zugunsten angegriffener Währungen haben zudem gezeigt, dass unser Land im Fall von Währungsschwierigkeiten wichtiger Staaten ohnehin nicht tatenlos beiseitestehen kann.

Schon die ersten Fühlungen mit den Organen des Währungsfonds haben nun aber ergeben, dass aus verschiedenen Gründen, auf die noch zurückzukommen sein wird, eine Kreditgewährung an den Fonds nicht in Betracht fallen kann, so dass ein System von bilateralen Vereinbarungen mit einzelnen Ländern in Erwägung gezogen werden muss. Dies hat den Vorteil, dass Verträge auf Gegenseitigkeit in Aussicht genommen werden können, was im Rahmen einer Vereinbarung mit dem Währungsfonds nicht möglich gewesen wäre, da die Schweiz nicht Mitglied des Fonds ist. Zwar gilt der Schweizerfranken dank der hohen Währungsreserven und der Auslandguthaben unseres Landes als eine der bestfundierten Währungen. Das führt zusammen mit unseren stabilen politischen Verhältnissen immer wieder zu beträchtlichen Kapitalzuflüssen. Doch ist nicht zu übersehen, dass auch ein massiver Abfluss von Auslandsgeldern aus der Schweiz, wenn dies heute auch nicht aktuell ist, eintreten könnte, was einer tiefgreifenden Wandlung unserer Währungslage rufen müsste. Im übrigen lehrt die Erfahrung, dass keine Währung gegen Erschütterungen gefeit ist. Ein System der gegenseitigen Währungshilfe könnte deshalb auch für unser Land von Nutzen sein.

Die schweizerischen Beistandsmassnahmen können der Nationalbank auch ein willkommenes Instrument in die Hand geben, um im Falle eines starken Kapitalzustroms aus dem Ausland überschüssige Mittel am schweizerischen Markte abzuschöpfen. Insbesondere eignen sich die Swap-Operationen zu diesem

Zwecke. Sie verschaffen der Nationalbank Guthaben in der Währung des Partnerlandes, die bei Liquidation der Swaps zum gleichen Kurs wie bei Abschluss des Geschäftes wieder in Schweizerfranken umgewechselt werden können, und somit gegen Abwertungsverluste gesichert sind. Diese Kurssicherung ermöglicht es, solche Devisenbetrage verhältnismässig leicht für kurzfristige Anlagen an den Markt abzugeben, wobei der Erwerber Schweizerfranken an die Nationalbank zu bezahlen hat. Auf diesem Wege werden die betreffenden Frankenbetrage dem einheimischen Kreislauf entzogen, was zur Eindämmung inflatorischer Erscheinungen beitragen kann. Dies könnte namentlich dann für die schweizerische Wirtschaft von Interesse sein, wenn massive Kapitalzuflüsse aus dem Ausland eine unerwünschte Verflüssigung des einheimischen Geld- und Kapitalmarktes bewirken und damit den monetären Auftriebskräften einen zusätzlichen Impuls verleihen würden.

Der Bundesrat gelangt deshalb im Einvernehmen mit der Nationalbank zum Schluss, dass die Schweiz an der in Paris erzielten Einigung in geeigneter Form mitwirken sollte.

V. Grundzüge einer schweizerischen Mitwirkung an den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» von Paris

Die Besprechungen mit dem Währungsfonds und die bisher durchgeführten bilateralen Sondierungen ergaben, dass eine schweizerische Mitwirkung an der beschriebenen Wahrungsaktion auf folgender Basis in Erwägung gezogen werden kann:

1. Ein direkter Beitritt zu den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» von Paris fällt ausser Betracht, weil die Schweiz nicht Mitglied des Währungsfonds ist. Die Vereinbarungen sind aber auf die Mitgliedschaft beim Fonds ausgerichtet. Einer direkten Kreditgewährung unseres Landes an den Währungsfonds stünden zudem technische Schwierigkeiten entgegen; der Fonds kann nämlich keine Kredite in Währungen von Nichtmitgliedern annehmen. Ein Kredit in Schweizerfranken, als naheliegendste Lösung, käme infolgedessen nicht in Frage. Der Hingabe anderer Währungen stünden ebenfalls Hindernisse im Wege, ganz abgesehen davon, dass für eine Zahlungsbilanzhilfe an ein bestimmtes Land dessen eigene Währung nicht verwendet werden könnte.

Bei dieser Sachlage wird sich eine Abmachung mit dem Fonds über unsere Beteiligung an Aktionen auf Grund der Pariser Vereinbarungen auf das Grundsätzliche beschränken müssen, während wir hinsichtlich der technischen Durchführung möglichst freie Hand bewahren sollten. Es ist deshalb vorgesehen, mit dem Währungsfonds ein Rahmenabkommen in Form eines Briefwechsels abzuschliessen. Darin sollen unsere Bereitschaft zur Mitwirkung erklärt und die Grundzüge einer Koordinierung mit Aktionen im Sinne der Pariser Verständigung umschrieben werden. Die eigentliche Grundlage für unsere Hilfsleistungen werden aber bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten bilden. In diesen Verträgen wären der Umfang, die Art und die Bedingungen unserer allfälligen Un-

terstützung festzulegen. Gleichzeitig wäre nach Möglichkeit auch das Prinzip der Gegenseitigkeit der Währungshilfe zu verankern, damit unser Land im Bedarfsfalle auch mit einer ausländischen Hilfe rechnen könnte. Wir würden unsere Leistungen somit nicht an den Währungsfonds erbringen – wie dies die an den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» beteiligten Länder tun – sondern direkt dem unterstützungsbedürftigen Staate zugute kommen lassen.

Zunächst ist der Abschluss einer derartigen Vereinbarung mit den Vereinigten Staaten vorgesehen. Allfällige Vorschläge anderer Staaten würden zur Prüfung entgegengenommen, doch dürfte dieser Möglichkeit praktisch weniger Bedeutung zukommen, weil die normalen Mittel des Währungsfonds für die Aufrechterhaltung der Währungsstabilität dieser Länder wohl ausreichen werden. Vertragspartner wären entweder die Regierungen oder die Zentralbanken.

2. Als schweizerische Gesamtverpflichtung ist ein Höchstbetrag von 865 Millionen Franken in Aussicht genommen, was einem Gegenwert von 200 Millionen Dollar entspricht. Dieser Betrag stellt eine Maximalsumme dar, die nur im Falle konkreter Zahlungsbilanzschwierigkeiten unserer Partner in Anspruch genommen werden kann. Für die Bemessung des schweizerischen Beitrages im Einzelfalle werden insbesondere auch die Leistungen anderer Länder eine massgebliche Rolle spielen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es sich um einen bedeutenden Betrag handelt. Demgegenüber ist in Erwägung zu ziehen, dass unser Land an der Stabilisierung der internationalen Währungsverhältnisse in besonderem Masse interessiert ist, nicht zuletzt infolge seiner Bedeutung auf dem Gebiete der internationalen Kapitalbewegungen. Um im Falle der Gefährdung einer führenden Währung wirkungsvoll eingreifen zu können, müssen zudem grössere Beträge einsatzbereit sein. Dies zeigte sich mit aller Deutlichkeit bei der englischen Währungskrise im Jahre 1961. Wie Abschnitt I zu entnehmen ist, hat der Bund für Kredite an das Ausland auch in der Vergangenheit schon Summen in der vorgesehenen Grössenordnung aufgebracht.

Ein Vergleich der nun im Rahmen der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» in Aussicht genommenen Leistungen der Schweiz mit denen anderer Länder zeigt, dass unser Land mit 200 Millionen Dollar denselben Beitrag leisten würde wie die Niederlande und Kanada, während Belgien und Schweden kleinere Anteile übernommen haben. Bei der Würdigung des schweizerischen Beitrages kann entweder auf die Währungsreserven oder auf die Bevölkerungszahl und das Volkseinkommen abgestellt werden. Im ersteren Falle würde sich die schweizerische Leistung im Vergleich zu denjenigen anderer Länder eher niedrig ausnehmen, wogegen sie gemessen an der Bevölkerungszahl und am Volkseinkommen als beachtlich zu bezeichnen ist.

Die Grössenordnung der einzugehenden Verpflichtung ist auch unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit der Währungshilfe zu beurteilen. Wie bereits dargelegt, nimmt der Bundesrat in Aussicht, als Gegenleistung seiner Hilfszusagen von seinen bilateralen Partnern wenigstens dem Grundsatz nach die Reziprozität einzuhandeln.

Ein schweizerischer Beitrag im Gegenwert von 200 Millionen Dollar lässt sich unter den angeführten Gesichtspunkten vertreten.

3. Für die Erbringung unserer Leistung gibt es verschiedene Möglichkeiten. Im Vordergrund stehen die in letzter Zeit wiederholt zur Durchführung gelangten Swap-Operationen, d. h. der Verkauf von Schweizerfranken gegen die Währung des Partnerlandes, verbunden mit der Vereinbarung, das Geschäft nach Ablauf einer bestimmten Frist – in der Regel drei Monate – im umgekehrten Sinn abzuwickeln. Denkbar sind ferner Darlehen in Schweizerfranken oder allenfalls in Gold. Alle diese Formen würden ein Währungsrisiko ausschliessen. Je nach den Umständen könnte sich, wie seinerzeit im Falle Grossbritanniens, auch ein Vorschuss in Dollars als zweckmässig erweisen. Die Rückzahlungsbedingungen müssten mit denjenigen gleichlaufender Aktionen auf Grund der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» in Einklang gebracht werden; sie dürften nach jenen Vereinbarungen eine Laufzeit von 5 Jahren nicht überschreiten.

Da es sich bei diesen Hilfeleistungen um währungspolitische Massnahmen handelt, ist vorgesehen, die Durchführung und Finanzierung dieser Leistungen weitgehend der Nationalbank zu überlassen.

Es gehört jedoch zu den Regeln der Notenbankpolitik, dass die Zentralbank – um die volle Liquidität ihrer Aktiven sicherzustellen – nur kurzfristige Geschäfte, d. h. nur Geschäfte mit einer Laufzeit von höchstens drei Monaten, finanzieren kann. 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 Rechnung trägt. Demnach hätte sich der Bund bereit zu erklären, der Nationalbank die von ihr im Rahmen derartiger Hilfsleistungen aufgewendeten Schweizerfranken auf Begehren zurückzuerstatten, sofern eine bestimmte Transaktion den Charakter der Kurzfristigkeit von Anfang an nicht aufweist oder ihn nachträglich verlieren sollte. Dafür müsste das Noteninstitut seine Forderungen dem Bund abtreten. Daneben können jedoch auch interne währungspolitische Gründe es als angezeigt erscheinen lassen, dass die Notenbank ihre Forderungen und Verpflichtungen aus einer Stützungsaktion auf den Bund überträgt.

Mit einer derartigen Zusicherung des Bundes würde die Forderung im Sinne des Nationalbankgesetzes kurzfristig und die Notenbank in die Lage versetzt, solche Operationen zu finanzieren, auch wenn diese längerfristig sein sollten.

Der Bund müsste somit wohl nur in Ausnahmefällen eigene Mittel zur Verfügung stellen, z. B. wenn die schweizerische Beteiligung zum vorneherein in Form eines mittelfristigen Franken- oder Goldkredites erfolgen würde, wenn bereits getätigte Swap-Operationen konsolidiert werden müssten oder wenn besondere Umstände eintreten, wie eine Blockierung der Guthaben im Falle eines Krieges.

4. Hinsichtlich der Auslösung konkreter Hilfsmassnahmen ist folgendes Vorgehen in Aussicht genommen: Die Schweiz ist nur verpflichtet, sich an einer bestimmten Hilfsaktion zu beteiligen, soweit sie mit dem unterstützungsbedürftigen Staat ein bilaterales Abkommen abgeschlossen hat. Falls der Wäh-

rungsfonds Mittel auf Grund der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» mobilisieren möchte, würde er uns – ähnlich wie den Teilnehmern der Verständigung – nach vorheriger Konsultation einen Vorschlag über das Ausmass unserer Mitwirkung unterbreiten. Sofern in der Folge unter den Partnern der Pariser Vereinbarungen eine Unterstützungsaktion zustande kommt, wäre die Schweiz gehalten, ihren Beitrag in der Grössenordnung des Vorschlages des Währungsfonds zu erbringen, soweit dieser den Bestimmungen des bilateralen Abkommens entspricht. Sollte indessen die Lage unserer Zahlungsbilanz oder der Stand unserer Währungsreserven eine Leistung unseres Landes nicht oder nur in geringerem Umfange erlauben, so wäre die Schweiz berechtigt, von der Leistung eines Beitrages abzusehen oder ihn entsprechend zu beschränken.

5. Unsere Hilfe wäre, wie vorstehend erwähnt, in erster Linie für den Fall vorgesehen, dass die an den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» direkt beteiligten Staaten eine gemeinsame Aktion beschliessen sollten.

Die Entwicklung der internationalen Währungslage kann es unter Umständen als geboten erscheinen lassen, dass die Nationalbank einem Partnerland ihre Hilfe zur Abwehr von Angriffen auf dessen Währung schon zur Verfügung stellt, bevor der Währungsfonds auf Grund seiner Statuten und der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» eine Hilfsaktion eingeleitet hat. Eine solche Beistandsleistung der Schweiz kann je nach den gegebenen Verhältnissen zur Erhaltung der Stabilität des westlichen Währungssystems besonders wertvolle Dienste leisten. Die hievore bereits erwähnten Operationen zugunsten des Pfundes und des Dollars in den Jahren 1961 und 1962 haben dies in eindrücklicher Weise gezeigt.

Ist seitens der Nationalbank eine Vorausleistung der erwähnten Art erbracht worden und leitet der Internationale Währungsfonds in der Folge eine Hilfsaktion auf Grund der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» ein, so soll die Laufzeit der schweizerischen Unterstützung auf eine längere Frist erstreckt werden können, wenn im Rahmen der Pariser Vereinbarungen auch andere Länder eine längerfristige Hilfe leisten. Da indessen das Gesetz die Nationalbank nur zu kurzfristigen Transaktionen ermächtigt, wäre in diesem Fall die Rücknahmegarantie des Bundes zu gewähren; damit bliebe vom Standpunkt der Notenbank aus der Charakter der Kurzfristigkeit gewahrt. Voraussetzung ist dabei, dass die Vorausleistung im Einvernehmen mit dem Bundesrat erbracht wurde.

Im übrigen ist vorgesehen, im Briefwechsel mit dem Währungsfonds festzulegen, dass solche auf längere Frist erstreckte Vorausleistungen auf die Gesamtverpflichtung der Schweiz von 865 Millionen Franken sollen angerechnet werden können.

Daneben kann sich die Nationalbank ausserhalb der festgesetzten Limite selbstverständlich nach wie vor in eigener Verantwortlichkeit an zwischenstaatlichen Währungsmassnahmen beteiligen, soweit das Nationalbankgesetz hiefür eine geeignete Grundlage bildet.

VI. Erläuterungen zum Beschlussesentwurf

Ingress

Nach der von den eidgenössischen Räten befolgten Praxis steht eine Delegation der Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen an den Bundesrat im Einklang mit der Bundesverfassung, sofern von einem derartigen Vorgehen zurückhaltend Gebrauch gemacht und damit das in Artikel 85, Ziffer 5 der Bundesverfassung enthaltene Prinzip der Mitwirkung der eidgenössischen Räte beim Staatsvertragsabschluss nicht in seinem Wesen berührt wird. Eine derartige Kompetenzdelegation stellt eine rechtsetzende Norm dar und ist deshalb auf Artikel 85, Ziffer 2 der Bundesverfassung abzustützen. Dies entspricht dem von Ihnen am 20. Dezember 1962 gutgeheissenen Bundesbeschluss betreffend den Abschluss von Vereinbarungen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern (BBl 1963 I 21).

Zu den einzelnen Artikeln sei folgendes ausgeführt:

Art. 1

Artikel 1 ermächtigt den Bundesrat, die skizzierte Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds und allenfalls auch bilaterale Abkommen mit einzelnen in Frage kommenden Staaten abzuschliessen. Die nachgesuchte Ermächtigung ist nicht genereller Natur, sondern beschränkt sich auf Massnahmen, die im Rahmen der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» vom 15. Dezember 1961 getroffen werden sowie auf Vorausaktionen im Sinne von Artikel 3.

Art. 2

Dieser Artikel setzt den Höchstbetrag, innerhalb dessen der Bundesrat von seiner Ermächtigung zum Abschluss gegenseitiger Hilfsvereinbarungen Gebrauch machen kann, auf 865 Millionen Franken (rund 200 Millionen Dollar) fest. Die für unsere Kredite vorgesehene Laufzeit von maximal 5 Jahren entspricht der Praxis des Internationalen Währungsfonds, welche für die an den Pariser Vereinbarungen beteiligten Länder massgeblich ist.

Art. 3

Absatz 1 sieht vor, dass der Bundesrat die Schweizerische Nationalbank mit der Durchführung von Hilfsaktionen im Rahmen des vorliegenden Beschlusses beauftragen kann; dies dürfte die Regel bilden.

Absatz 2 ordnet den Fall, wo sich eine Hilfsleistung der Schweiz als angezeigt erweist, bevor eine internationale Aktion auf Grund der Pariser Vereinbarungen zustande kommt. Der Bundesrat kann die Nationalbank zu derartigen Vorausaktionen im Rahmen von Artikel 2 ermächtigen.

Art. 4

Es ist in Aussicht genommen, unsere Verpflichtungen analog zu den Bestimmungen der Pariser Vereinbarungen auf vier Jahre zu begrenzen. Sofern diese Vereinbarungen länger in Kraft bleiben sollten, wird zu prüfen sein, ob die schweizerischen Zusicherungen ebenfalls prolongiert werden können.

Der Bundesrat schlägt deshalb in Artikel 4 vor, ihn für die Dauer von zehn Jahren zu ermächtigen, sich an internationalen Hilfsmassnahmen zu beteiligen. Er erhielte damit die Möglichkeit, nach Ablauf der ersten vier Vertragsjahre einer Verlängerung zuzustimmen.

Art. 5

Der Bundesbeschluss enthält rechtsetzende Normen. Er ist daher allgemeinverbindlich zu erklären und dem Referendum zu unterstellen.

VII. Schlusswort

Der Bundesrat möchte abschliessend feststellen, dass die Aufrechterhaltung geordneter internationaler Währungsverhältnisse eine wichtige Voraussetzung zu einer gedeihlichen Weiterentwicklung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen bildet. Die «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» sind ein wirksamer Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Währungslage; sie liegen im allgemeinen Interesse der freien Welt und damit auch unseres eigenen Landes. Es rechtfertigt sich deshalb, dass die Schweiz an den Bestrebungen der zehn Industriestaaten und des Währungsfonds zur Erhöhung der internationalen Liquidität mitwirkt. Die Grundlage dazu soll durch eine Rahmenvereinbarung mit dem Fonds sowie durch bilaterale Regelungen mit einzelnen Staaten geschaffen werden.

Wir beehren uns daher, Ihnen vorzuschlagen, den beiliegenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu genehmigen und damit den Bundesrat zu ermächtigen, die zur Durchführung allfälliger Hilfsaktionen erforderlichen Vorkehren zu treffen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 1. März 1963.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
**die Mitwirkung der Schweiz an internationalen
Währungsmassnahmen**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85, Ziffer 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1963,

beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der Währungsstabilität an internationalen Aktionen auf Grund der Pariser «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» vom 15. Dezember 1961 mitzuwirken und in diesem Rahmen zwischenstaatliche Vereinbarungen abzuschliessen.

Art. 2

Zu diesem Zwecke kann der Bundesrat bis zum Gesamtbetrag von 865 Millionen Franken andern Staaten oder ihren Notenbanken Schweizerfranken gegen die Währung des Partnerlandes zur Verfügung stellen oder Darlehen mit einer Laufzeit bis zu 5 Jahren gewähren.

Art. 3

¹ Der Bundesrat kann die Schweizerische Nationalbank zur Durchführung beiziehen.

² Falls sich eine Hilfsleistung schon vor Einleitung einer Aktion auf Grund der Pariser «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» vom 15. Dezember 1961 als angezeigt erweist, kann der Bundesrat die Schweizerische Nationalbank hiezu im Rahmen von Artikel 2 ermächtigen.

Art. 4

Die Geltungsdauer dieses Beschlusses wird auf 10 Jahre befristet.

Art. 5

¹ Der Bundesrat ist beauftragt, diesen Beschluss gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bekanntzumachen.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Beschlusses.