

Dienstag, 29. März 1966.

Reorganisation des internationalen
Währungssystems; Beitritt zur Welt-
bank und zum Internationalen Währungs-
fonds.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 24. Januar 1966
(Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 25. Februar 1966
(Beilage).
Finanz- und Zolldepartement. Stellungnahme vom 24. März 1966
(Beilage).
Volkswirtschaftsdepartement. **Stellungnahme** vom 8. März 1966
(Beilage).

Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartementes wird in zu-
stimmendem Sinne Kenntnis genommen. Das Finanz- und Zolldepartement
wird beauftragt, vor Ende des Jahres einen Zwischenbericht zu er-
statten.

Protokollauszug an das Finanz- und Zolldepartement (5), an das
Volkswirtschaftsdepartement (5), an das Politische Departement (5)
und an das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank.(3).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Flecken

Bern, den 24. Januar 1966

An den B u n d e s r a t

Reorganisation des internationalen Währungssystems;
Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Wäh-
rungsfonds

I.

Der Unterzeichnete hat Sie anlässlich der Sitzung des Bundesrates vom 2. November 1965 mündlich darüber orientiert, dass das Problem einer Reorganisation des Internationalen Währungssystems in eine aktuelle Phase getreten ist.

Wir möchten Ihnen dazu im nachfolgenden Bericht erstatten.

1. In den Jahren seit Ende des letzten Weltkrieges ist der Zuwachs an Währungsreserven der westlichen Welt zum grösseren Teil nicht aus der laufenden Goldproduktion, sondern aus Defiziten der amerikanischen Zahlungsbilanz hervorgegangen. Teils erhielten die anderen Länder von den Vereinigten Staaten zum Ausgleich Gold aus den amerikanischen Goldreserven. In wesentlich grösserem Umfange jedoch nahmen sie Dollarguthaben entgegen, mit denen sie ihre Währungsreserven erhöhten. Das anhaltende amerikanische Zahlungsbilanzdefizit ermöglichte so eine starke Ausweitung des Weltwährungsreservenbestandes, der begleitet war von einem starken Wachstum der Weltwirtschaft. In den sechziger Jahren erreichte diese Zunahme ein Ausmass, das zweifellos vor allem in den kontinentaleuropäischen Ländern zu einer inflatorischen, d.h. über das volkswirtschaftliche Wachstum hinausgehenden Aufblähung des Geld- und Kreditvolumens beitrug. Ganz abgesehen von den durch diese Tendenz hervorgerufenen Bedenken gegenüber der defizitären Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten, drängte sich aber

eine Wiederherstellung des amerikanischen Zahlungsbilanzgleichgewichtes auch deshalb auf, weil die kurzfristigen Dollarguthaben des Auslandes die zu ihrer Deckung bestimmten Goldreserven der Vereinigten Staaten zu übersteigen drohten. Damit aber wurde das Vertrauen in den Dollar und die Bereitschaft des Auslandes, weitere Dollarguthaben als Reserve entgegenzunehmen, in Frage gestellt.

Die Notwendigkeit, die amerikanische Zahlungsbilanz inskünftig im Gleichgewicht zu halten, liess nun in gewissen Kreisen die Befürchtung entstehen, die Versorgung der westlichen Welt mit zusätzlichen Währungsreserven werde in Zukunft ungenügend sein. Es werde zu einer Knappheit an Währungsreserven kommen, und damit werde das weitere Wachstum des Welthandels und der Weltwirtschaft mangels ausreichender Finanzierungsmittel erschwert. Nachdem diese Befürchtungen zunächst nur in akademischen Kreisen sowie in der Weltpresse zum Ausdruck gebracht worden waren, erklärten sich im Herbst 1963 an der damaligen Jahresversammlung von Währungsfonds und Weltbank die Vertreter der zehn an den "Allgemeinen Kreditvereinbarung" beteiligten Länder, wenn auch nur sehr zögernd, bereit, eine umfassende Untersuchung über das Funktionieren des gegenwärtigen internationalen Währungssystems und die Versorgung der westlichen Welt mit internationaler Liquidität, d.h. mit Währungsreserven, an die Hand zu nehmen.

2. Die Untersuchungen wurden im Rahmen des sogenannten Zehner-Clubs geführt, wobei die Schweiz als Beobachter durch das Direktorium der Nationalbank vertreten war.

In ihren vorläufigen Ergebnissen kamen die 10 Länder übereinstimmend zur Auffassung, dass das heutige Währungssystem, mit Gold als Basis, dem geltenden Goldpreise und stabilen Wechselkursen allen Ansprüchen bisher vollauf genügt habe und auch in Zukunft die am besten geeignete Grundlage der Währungsordnung darstelle. Allerdings könne dieses System noch in einiger Hinsicht verbessert werden, so insbesondere durch bessere gegenseitige Information der Währungsbehörden

über die Zahlungsbilanzentwicklung, über die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten und Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes. Es wurden Vorkehren getroffen, um diesem Mangel durch sog. "surveillance multilatérale" im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und der OECD (Arbeitsgruppe 3) Rechnung zu tragen. Die Vertreter des "Zehner-Clubs" gelangten sodann in ihren Untersuchungen zur Erkenntnis, dass die Welt sowohl jetzt als auch in absehbarer Zukunft durchaus ausreichend mit Währungsreserven ausgestattet sei. Allerdings sei damit zu rechnen, dass auf lange Sicht dereinst einmal der Moment kommen könne, da die vorhandenen Reserven nicht mehr ausreichen könnten. Es sei daher empfehlenswert, schon jetzt vorbereitend die Möglichkeiten einer Lösung zur Schaffung zusätzlicher Währungsreserven eingehend zu prüfen. Vorschläge, in welcher Weise dies geschehen könnte, lagen den Experten des "Zehner-Clubs" zwar bereits vor, doch erwies sich die zur Verfügung stehende Zeit für eine sorgfältige Beurteilung dieser Vorschläge als zu kurz. Es wurde deshalb eine besondere Studiengruppe unter dem Vorsitz des italienischen Notenbankfachmannes Ossola mit der Aufgabe beauftragt, die vorliegenden Pläne zu analysieren. In einem im Juni dieses Jahres veröffentlichten Bericht (sog. "Ossola-Bericht") legte die Studiengruppe die Ergebnisse ihrer Arbeiten vor. Ihre Darlegungen beschränken sich gemäss dem ihr erteilten Mandat darauf, die technischen Einzelheiten der verschiedenen Vorschläge zu erläutern, die sich daraus ergebenden Konsequenzen aufzuzeigen sowie die Vor- und Nachteile einander gegenüberzustellen. Eine Bewertung der Pläne oder irgendwelche Empfehlungen werden in dem Bericht nicht vorgelegt.

Hinsichtlich der untersuchten Vorschläge ist zu bemerken, dass es sich dabei im wesentlichen um drei Arten von Anregungen handelte: 1. Solche, die eine Erweiterung bestehender Möglichkeiten des Währungsfonds vorsehen (Erweiterung der automatischen Kredittranchen z.B.), 2. solche, welche die Möglichkeit längerfristiger Währungskredite einführen möchten und schliesslich 3. um den bekannten französischen Vor-

schlag, der die Schaffung einer neuen, künstlichen Währungsreserve in Form von Guthaben lautend auf eine neue internationale Rechnungseinheit, sog. "Composite reserve units" (CRU) empfiehlt. Diese Reserveguthaben sollten in einem festen Verhältnis zu den bestehenden Goldreserven der Mitglieder des "Zehner-Clubs" geschaffen und ebenfalls in einem bestimmten Verhältnis zu Goldüberweisungen für den Zahlungsbilanzausgleich zwischen den betreffenden Notenbanken verwendet werden. Die Administration des Systems sollte über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel erfolgen, also ganz ausserhalb des Internationalen Währungsfonds gehalten werden. Der französische Vorschlag stiess bei den meisten übrigen Mitgliedern des "Zehner-Clubs" auf grosse Zurückhaltung.

3. In einer Rede kündigte der neue amerikanische Schatzsekretär Fowler am 10. Juli 1965 den Vorschlag an, die Probleme der Währungsreform in einer weltweiten internationalen Währungskonferenz zu behandeln. Zugleich gab er bekannt, dass die Vereinigten Staaten den Zeitpunkt für gekommen erachteten, das Problem der Schaffung zusätzlicher Währungsreserven, wofür ein internationales Gremium zuständig wäre, in Angriff zu nehmen, da sich die amerikanische Zahlungsbilanz nun dem Gleichgewicht näherte. Der Vorschlag einer internationalen Währungskonferenz wurde in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern mit grosser Skepsis und Zurückhaltung aufgenommen, wovon sich Sekretär Fowler auf einer Reise durch die Hauptstädte der europäischen Mitglieder des "Zehner-Clubs" selbst überzeugen konnte. Von deutscher Seite wurde z.B. geltend gemacht, dass es wenig Sinn habe, eine internationale Monsterkonferenz einzuberufen, wenn und solange sich nicht die wichtigsten Währungsnationen, die alle im "Zehner-Club" vertreten seien, auf eine gemeinsame Lösung geeinigt hätten.

Der amerikanische Schatzsekretär berührte auf seiner Europatournee unser Land nicht. Dagegen fand anlässlich der Jahresversammlung von Währungsfonds und Weltbank Ende Septem-

ber auf Einladung von Staatssekretär Fowler zwischen ihm und dem Präsidenten des Direktoriums unserer Nationalbank eine Besprechung über Fragen der internationalen Liquidität statt.

4. Gemäss Beschluss der diesjährigen Jahresversammlung von Währungsfonds und Weltbank sollen die bisher mehr sondierenden Gespräche über die Reorganisation der internationalen Währungsordnung vorerst im Rahmen des "Zehner-Clubs" in Form eigentlicher Verhandlungen fortgeführt werden mit dem Ziel, zunächst unter den Industrieländern eine Verständigung über die wesentlichen Elemente zu finden. Erst dann soll ein weiterer Kreis von Ländern an der Diskussion beteiligt werden. Ob es gelingt, in absehbarer Zeit zu einer Einigung zu gelangen, ist nach wie vor fraglich. Die Experten des "Zehner-Clubs" sind indessen gehalten, bis zum Frühjahr 1966 einen Bericht über den Stand der Arbeiten zu erstellen.

Die Nationalbank wurde eingeladen, wie bisher Beobachter an diese Beratungen zu entsenden.

5. Zum Problem und zum Stand der Dinge lässt sich vom schweizerischen Standpunkt aus weiter folgendes ausführen:
 - a) Sicherlich ist es wichtig, dass genügend internationale Liquidität vorhanden ist, um ein angemessenes Wachstum der Wirtschaften zu ermöglichen. Der anhaltende Inflationsprozess der vergangenen Jahre, insbesondere in Westeuropa, zeigt aber, dass die Liquidität eher zu gross war. Wenn die Ausweitung der internationalen Geldversorgung infolge der rückläufigen Entwicklung des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizites sich verlangsamt, so kann dies zur stärkeren Inflationsbekämpfung und zu einem ausgeglicheneren Wachstum der Wirtschaft führen.
 - b) Für die nächste Zeit dürfte eine vermehrte Zahlungsbilanzdisziplin der einzelnen Länder, die als Folge einer zu expansiven Wirtschafts- und Währungspolitik nur zu gerne

vernachlässigt wird, wichtiger sein als die Schaffung zusätzlicher Liquidität. Kann die Inflation gebremst und damit die Wertbeständigkeit der Währungen erhöht werden, so ist der Bedarf an Währungsreserven insgesamt kleiner; zudem dürften grössere Teile der laufenden Goldproduktion als bisher, statt in die private Hortung, in die monetären Reserven der Notenbanken fliessen. Denkbar wären dann auch Goldenthaltungen. Damit würden die Währungsreserven ausgeweitet und die Möglichkeiten der Liquiditätsschöpfung vergrössert.

- c) Eine bessere Währungsdisziplin würde zudem die Wiederherstellung des internationalen Vertrauens in die Währungen der führenden Länder erleichtern und fördern. Dieses Vertrauen, zumal in die beiden Reservewährungen Dollar und Pfundsterling hat sich vermindert; als Folge zeigen sich schubweise internationale Kapitalströme, die den Zahlungsbilanzausgleich und ein ausgeglichenes Wachstum stören. Sie fliessen oft dem Zinsgefälle entgegen, d.h. gehen in verkehrter Richtung. Viele Ausleihungen werden nur noch auf kursgesicherter Basis vorgenommen, was Ausgleichsoperationen erschwert und verteuert. Die internationalen kurz- und mittelfristigen Kapitalbewegungen als klassisches Mittel zur Ueberwindung von Zahlungsbilanzkrisen funktionieren nicht befriedigend, ja vergrössern oft das Ungleichgewicht.
- d) Nach Wiederherstellung des Vertrauens in die Währungen könnte in vermehrtem Masse die Konvertibilität der wichtigeren Währungen in Gold wenigstens im Verkehr zwischen Notenbanken wieder eingeführt werden, d.h. die freie Umtauschbarkeit von nationalen Währungen in Gold und umgekehrt durch die Währungsbedörden zu einem festen Goldpreis. Die sogenannte Goldkonvertibilität der Währung kennen heute nur die Vereinigten Staaten und die Schweiz. Die Zeit dürfte allmählich gekommen sein, dass einige weitere Länder diesen Schritt ebenfalls machen, indem in den letzten Jahren Notenbanken verschiedener Länder (mit Ausnahme Gross-

britanniens, das einen Sonderfall darstellt) ihre Währungsreserven erhöhen konnten. Die Konvertibilität einer Vielzahl von Währungen in Gold würde den Kreis der Reservewährungen verbreitern und die Liquiditätselastizität vergrößern.

- e) Ein weiterer erstrebenswerter Schritt wäre die Einräumung gegenseitiger Garantien der Goldwährungsländer gegen Abwertungsverluste auf den von den Notenbanken in diesen Währungen gehaltenen Guthaben. Eine solche Massnahme würde die Notenbanken vom Risiko von Währungsverlusten befreien und bewirken, dass derartig gesicherte Währungen in vermehrtem Masse gehalten würden. Auch dadurch könnte bis zu einem gewissen Grade die internationale Liquidität potentiell erhöht und gleichzeitig die Position der Vereinigten Staaten entlastet werden.
- f) Angezeigt erscheint sodann auch ein weiterer Ausbau der internationalen Ueberwachung der Lage und Entwicklung der einzelnen Zahlungsbilanzen und der Finanzierung ihres Ausgleichs. Anfänge zu einer solchen Ueberwachung ("multilateral surveillance") sind bereits im Rahmen der OECD und der BIZ gemacht worden. Das Studium dieser Frage wird im übrigen gerade jetzt vertieft. Die Zusammenarbeit zur Ueberwindung der auftretenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten und der Koordination dieser Massnahmen hat in der jüngsten Vergangenheit grosse Fortschritte gemacht, wie das englische Beispiel gezeigt hat.
- g) Nach Auffassung der Nationalbank und der zuständigen Bundesdepartemente sollten in erster Linie diese mehr konservativen Mittel benützt werden, um das bestehende internationale Währungssystem zu verbessern. Die jüngste Entwicklung hat indessen gezeigt, dass die Lösung mehr und mehr in der Richtung des von Frankreich unterstützten Planes der Schaffung eines neuen künstlichen Währungsmittels (CRU) gesucht wird. Insbesondere scheinen die USA ihren ursprüng-

lichen Widerstand gegen eine solche Lösung aufgegeben zu haben. Es wäre nicht ausgeschlossen, dass dabei auch der Gedanke eine Rolle spielt, eine durch CRU vermehrte internationale Liquidität würde gestatten, die Sanierung der amerikanischen Zahlungsbilanz zeitlich zu erstrecken. In einem solchen Falle würden sich die CRU zu den Dollarguthaben addieren, so dass sich vorerst das internationale Inflationspotential noch vermehrte. Dies stünde im Gegensatz zu den Motiven, die Frankreich veranlasst haben, die Schaffung von CRU zu empfehlen, nämlich den Dollar als Reservewährung zu ersetzen und das Volumen an internationaler Liquidität unabhängig vom Stand der amerikanischen Zahlungsbilanz und von der innern und äusseren amerikanischen Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik zu machen. Besonders gefährlich könnte sich dieses System erweisen, wenn die Schaffung zusätzlicher Liquiditäten einem weitgehenden Automatismus unterliegen würde. Der Fortführung von Defiziten seitens der USA war immerhin durch die abnehmende Höhe der amerikanischen Goldreserven und den zunehmenden Widerstand anderer Länder, unbegrenzte Dollarguthaben zu halten, eine Grenze gesetzt. Es muss leider damit gerechnet werden, dass von europäischer Seite gegen die Idee einer neuen Währungseinheit keine grosse Opposition mehr gemacht wird, obwohl ihr gegenüber anfänglich grösste Zurückhaltung an den Tag gelegt wurde.

Bei den weiteren Verhandlungen im "Zehner-Club" wird es nun zunächst darum gehen, die praktische Verwendung und die Auswirkungen eines künstlichen Währungsmittels im einzelnen zu prüfen. Die schweizerische Delegation wird dabei - soweit dies in ihrer Rolle als Beobachter möglich ist - ihr besonderes Augenmerk darauf richten müssen, dass die Prüfung auf möglichst objektive Weise erfolgt. Zu diesem Zwecke wird auch auf die Gefahren und Mängel des neuen Systems hinzuweisen sein. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass andere Alternativen wieder vermehrt in den Vordergrund rücken, so vor allem:

- Eine Erweiterung der Möglichkeiten des IMF, wie Vergrößerung seines Kreditpotentials, Erhöhung der automatischen Kredittranchen, Gewährung längerfristiger Währungskredite;
- Harmonisierung der Zusammensetzung der Währungsreserven in dem Sinne, dass die einzelnen Länder in einem bestimmten Verhältnis zu ihren Goldbeständen - z.B. im Verhältnis von 70:30 - Devisen zu halten hätten. Dabei wäre der Devisenvorrat gegen Abwertungsverluste zu sichern.

Sollte die Schaffung künstlicher Reserven nicht verhindert werden können, so müsste versucht werden, bei der Handhabung alle erforderlichen Sicherungen einzubauen, damit im konkreten Fall nicht zu früh und nicht zu viel derartige Währungsreserven geschaffen würden. Die Gefahr der Verpolitisierung dieses Problems ist leider gross, nicht zuletzt wegen den Entwicklungsländern, die glauben, auf diese Art ohne besondere Anstrengung zu zusätzlichen internationalen Zahlungsmitteln zu gelangen.

Die gegenwärtige Lage ist somit nicht leicht zu überblicken. Der zukünftige Ausbau des internationalen Währungssystems wird zur Zeit in erster Linie in der Richtung der Schaffung einer neuen künstlichen Währungseinheit gesucht. Immerhin ist es nicht ausgeschlossen, dass schliesslich andere Varianten wieder vermehrt in den Diskussionsbereich treten, zu deren Gunsten sich die Schweiz in der oben dargelegten Art und Weise nach Möglichkeit einsetzen sollte.

Wir werden nicht verfehlen, Sie über die weitere Entwicklung auf dem Laufenden zu halten.

II.

Im Verlaufe der Diskussion ist im Bundesrat die Frage unseres Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods (IMF, IBRD)* und der International Development Association (IDA) aufgeworfen worden.

Das Finanz- und Zolldepartement hat dem Bundesrat am 27. März 1961 einen ausführlichen Bericht zu dieser Frage unterbreitet. Die Schlussfolgerung ging dahin, dass der Zeitpunkt für den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods noch nicht gekommen ist. Unter anderem wurde ausgeführt:

«Der Bundesrat steht den Zielen und dem Wirken der beiden Institutionen von Bretton Woods durchaus positiv gegenüber. Sowohl die Weltbank als auch der Währungsfonds tragen zur Aufrechterhaltung geordneter Wirtschaftsverhältnisse wie auch zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten in beachtenswerter Masse bei. Unser Land betreibt zudem seit jeher eine den Hauptregeln des Fonds entsprechende Währungspolitik. Von dieser grundsätzlichen Seite aus gesehen, stünde dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods Organisationen nichts entgegen, zumal unsere Mitwirkung mit dem schweizerischen Neutralitätsstatut vereinbar wäre.

Eine Mitgliedschaft der Schweiz würde allordings kaum eine wesentliche Stärkung der beiden Institutionen bedeuten. Weder die Finanzkraft der Weltbank noch die Kreditkapazität des Fonds würden im Vergleich zu ihrem jetzigen Umfange in nennenswertem Masse erhöht. Ebensowenig würde gegenwärtig ein Beitritt unserem Lande selbst Vorteile bringen, noch ist das Fernbleiben mit Benachteiligungen verbunden. Die Mitgliedschaft würde uns jedoch jene Schwierigkeiten bereiten, die sich aus den Statuten des Währungsfonds ergeben.

Die Gründe, welche gegenwärtig gegen einen Beitritt zum Währungsfonds sprechen, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die in den Fondsstatuten festgelegte Verengung der Wechselkursmargen würde die Schweizerische Nationalbank in ihrer Kurspolitik be-

* IMF = International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
IBRD = International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)

einträchtigen. Hauptsächlich müsste aber damit gerechnet werden, dass nach einem Beitritt unseres Landes in grösserem Umfange Schweizerfranken - eventuell über unsere Beitragsleistung hinaus - gezogen würden und als ausländische Währungsreserven in unserem Lande Eingang fänden, was mit unerwünschten Auswirkungen auf die inländische Geldzirkulation und Preisgestaltung verbunden sein könnte. Dabei würden wir uns angesichts des verhältnismässig kleinen Wirtschaftsraumes der Schweiz und des weltweiten Ansehens unserer Währung in einer grundsätzlich anderen Lage befinden als die meisten übrigen Mitglieder des Fonds. Ein weiterer Umstand, der zur Vorsicht mahnt, bildet das für unser Land lebenswichtige Gebiet der europäischen Wirtschaftsintegration. Mit einem Beitritt zum Fonds würde die Schweiz in einer kritischen aussenwirtschaftlichen Phase in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Diese Ueberlegungen erhalten besonderes Gewicht durch die gegenwärtige unübersichtliche internationale Lage auf wirtschaftlicher und namentlich währungspolitischer Ebene. Vor allem liegt die künftige Gestaltung des Währungsfonds im Ungewissen. Aus einer allfälligen Revision dieses Institutes könnten sich zusätzliche, heute noch nicht überblickbare Verpflichtungen ergeben."

Der Bundesrat hat am 19. Mai 1961 von diesem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

Es ist daran zu erinnern, dass die Schweiz, trotzdem sie nicht Mitglied ist, sowohl mit der Weltbank als auch mit dem Währungsfonds in verschiedener Hinsicht eng zusammengearbeitet hat. Der Weltbank wurden insbesondere

- | | |
|----------------------------------------|-----------------|
| 2 Bundesdarlehen im Gesamtbetrage von | 300 Mio Franken |
| gewährt und | |
| 12 Anleihen auf dem hiesigen Markte im | |
| Gesamtbetrag von | 780 Mio Franken |

ermöglicht. Die Weltbank wurde am Kapitalmarkt bevorzugt behandelt und ist denn auch zum grössten ausländischen Anleihenschuldner geworden.

Die Beziehungen zum Währungsfonds wurden durch den Briefwechsel vom 11. Juni 1964 über die Mitwirkung unseres Landes an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des "Zehner-Clubs" vertieft. Darin hat sich die Schweiz gestützt auf den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1963 bereit erklärt, zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der Währungsstabilität im Anschluss an parallele Kreditaktionen des "Zehner-Clubs" andern Staaten oder Notenbanken kurz- bis mittelfristige Kredite bis zu einem Gesamtbetrag von 865 Millionen Franken zu gewähren. In der Folge haben wir uns an den bekannten Hilfsaktionen zugunsten Italiens und Grossbritanniens beteiligt.

Zur Zeit stehen einem Beitritt zum Währungsfonds immer noch gewisse währungspolitische Bedenken entgegen. Eine Mitgliedschaft würde unsere Bewegungsfreiheit auf diesem Gebiete nach wie vor einschränken. Wie Sie wissen, sind wir gegenwärtig daran, das Instrumentarium der Nationalbank auszubauen. Sofern dort insbesondere eine wirksame Abwehr unerwünschter Mittelzuflüsse aus dem Ausland verwirklicht werden kann, würde dieser gewichtige Einwand an Bedeutung verlieren, indem die Notenbank dann in der Lage wäre, zusätzliche, durch den Währungsfonds geschaffene Schweizerfranken teilweise zu neutralisieren.

Ein weiterer gewichtiger Grund, die Entwicklung noch abzuwarten, liegt in dem unter I dargelegten Problem der Reorganisation des internationalen Währungssystems, das gegenwärtig zur Diskussion steht. Unter Umständen könnte daraus eine Umgestaltung des Währungsfonds hervorgehen mit Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die der Schweiz unerwünscht erscheinen.

Es sind heute vor allem diese beiden Überlegungen, die zum Schluss führen, dass ein Beitritt unseres Landes zu den beiden Instituten von Bretton Woods vorerst nicht forciert werden sollte, zumal für einen Beitritt eher Gründe der internationalen Solidarität und weniger rein schweizerische Interessen sprechen. Wir sind aber auf dem Wege einer Mitwirkung zweifellos bereits einen Schritt näher gekommen; die Frage wird wohl in absehbarer Zeit erneut geprüft werden müssen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass ein Beitritt zur IDA nur für Mitglieder der Bretton Woods Institutionen möglich ist, so wie eine Beteiligung an der IBRD nur bei gleichzeitiger Zugehörigkeit zum IMF in Frage kommt. Unsere Beteiligung an dieser Organisation muss daher ebenfalls zurückgestellt werden. (Dies schliesst nicht aus, dass der IDA, wenn dringende Gründe vorliegen, ein Bundesdarlehen gewährt werden könnte.)

Abschliessend sei erwähnt, dass die unserem Lande aus einem Beitritt erwachsenden finanziellen Verpflichtungen sich in folgender Grössenordnung bewegen würden:

Internationaler Währungsfonds	300 Mio Dollars
Weltbank	300 " "
IDA	<u>15 " "</u>

615 Mio Dollars = 2650 Mio Fr.

Davon wären etwa 345 Millionen \$ (1487 Mio Franken) sofort oder in absehbarer Zeit (Beiträge IMF, IDA, 10 % der Weltbankquote) zur Verfügung zu stellen und rund 270 Mio \$ (1163 Mio Franken) in Form von Garantien zu leisten (90 % der Weltbankquote).

Dies würde eine erhebliche Belastung des Bundes bedeuten. Die zusätzlich zu den laufenden Finanzbedürfnissen bereitzustellenden Mittel bilden insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Bundesfinanzen ein ernstes Problem. Die Frage müsste zu gegebener Zeit auch unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Finanzplanung und der angestrebten Prioritätsordnung geprüft werden. Auch wäre zu untersuchen, ob unter Umständen die kurzfristigen Ausleihungen an den Internationalen Währungsfonds von der Nationalbank aufgebracht werden könnten.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen
zu

b e a n t r a g e n ,

von diesem Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Roger Bonvin

Protokollauszug an das Eidg. Finanz- und Zolldepartement (5),
das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2), das Eidg. Politische
Departement (2), das Direktorium der Schweizerischen National-
bank (3).

s.C.41.103.2.
s.C.41.121.0.

Bern, den 25. Februar 1966

Ausgeteilt

M i t b e r i c h t

zum Antrag vom 24. Januar 1966 des Finanz- und Zolldepartementes betreffend die Frage der Reorganisation des internationalen Währungssystems und des Beitritts zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds.

Bei allem Verständnis für die vom Finanz- und Zolldepartement vorgebrachten Darlegungen betreffend eines eventuellen Beitrittes der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank hält das Politische Departement dafür, dass die 1961 gebotene Zurückhaltung heute nicht mehr im gleichen Masse gerechtfertigt ist.

Der Bericht geht von der unausgesprochenen Hypothese aus, die Schweiz werde immer ein Gläubigerland sein. Setzt man den Fall, auch sie könnte - wenn auch nur vorübergehend - zum Schuldnerland werden oder doch grossen, plötzlichen Devisenabflüssen ausgesetzt sein, so präsentiert sich die Interessenlage in ganz anderem Licht. Bei grossen, unerwünschten Abflüssen kann es wichtig sein, über eine leicht zugängliche Kreditquelle zu verfügen. Eine Panik fördernde Reduktion der Währungsreserven lässt sich eher vermeiden.

Psychologisch muss man in Betracht ziehen, dass Zweifel am Schweizerfranken gefördert würden, wenn wir erst im Moment von Zahlungsbilanzschwierigkeiten um einen Beitritt zum Währungsfonds ersuchen würden. Ein eventueller Beitritt sollte in einem Moment vollzogen werden, in dem sich unsere Währung eines guten Rufes erfreut. Das ist gegenwärtig durchaus der Fall.

./.

Das Argument, die Finanzlage des Bundes erlaube keinen Beitritt, scheint uns nicht stichhaltig zu sein. Die Operationen müssten unserer Meinung nach zu Lasten der Nationalbank abgewickelt werden. Sie, und nicht der Bund, wäre ja wohl auch zur Ausübung der Ziehungsrechte berechtigt.

Gewiss haben wir im Augenblick aus konjunkturpolitischen Gründen kein Interesse daran, noch mehr Schweizerfranken in Umlauf zu setzen. Um dies zu verhindern, müsste versucht werden, von Art. 3, section 5 (substitution of securities for currency) Gebrauch zu machen.

Die Ansicht, wir könnten uns unübersehbaren Verpflichtungen aussetzen, trifft kaum zu. Art. 3, section 2, stellt ausdrücklich fest "no quota shall be changed without the consent of the member concerned".

Wechselkursänderungen von mehr als 10 Prozent werden zwar theoretisch erschwert; bisher ist jedoch kein Land behindert worden.

Wichtiger scheint dem Politischen Departement, dass keinem Land eine Aenderung des Wechselkurses gegen seinen Willen aufgezwungen werden kann. Art.4, section 7, sieht ausdrücklich vor, dass bei einer durch Mehrheitsbeschluss zustande gekommenen linearen allgemeinen Kursänderung jedes Land - allerdings begrenzt auf eine Einsprachefrist von 72 Stunden - sich dem Entscheid entziehen kann.

Entscheidend ist wohl, dass die bisherige Beobachterrolle uns wenig Rechte, dagegen manche Pflichten, die allmählich ebenfalls ins Gewicht fallen, gebracht hat. Unsere zunehmenden Verpflichtungen sprechen dafür, unseren rechtlichen Status zu normalisieren, damit wir unser Mitspracherecht offen und angemessen ausüben können. Im Hinblick darauf, dass die Periode der Nachkriegsschwierigkeiten nun wohl überwunden ist und Verhandlungen über einen Ausbau des internationalen Währungssystems im Gang sind, scheint eine Ueberprüfung der bisherigen Haltung der Schweiz angebracht zu sein.

Um unserer Neutralität Rechnung zu tragen, sollte vielleicht durch Erkundungsgespräche einmal abgeklärt werden, ob, gestützt auf Art.1, Ziff. V, und Art. V, section 4, eine Ausweichklausel gefunden werden könnte, dass bei Ziehungen eines Mitglieds, das sich im Kriegszustand befindet oder demgegenüber der Bundesrat ein Waffenausfuhrverbot erlassen hat, Schweizerfranken vom Fonds nur mit Zustimmung des Bundesrates abgegeben werden dürfen (soweit dies zur Aufrechterhaltung des friedlichen Handels notwendig ist).

Im Sinne vorstehender Betrachtungen beehrt sich das Politische Departement zu

b e a n t r a g e n :

- Die Abklärung der Frage eines schweizerischen Beitrittes zum Internationalen Währungsfonds und zur Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ist zu vertiefen;
- dem Bundesrat ist hierüber erneut Bericht zu erstatten.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Bern, den 24. März 1966

An den B u n d e s r a t

S t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des Politischen Departements vom 25. Februar 1966 (Antrag des FZD vom 24. Januar 1966) betreffend die Reorganisation des internationalen Währungssystems sowie die Frage eines Beitrittes zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds

Der Mitbericht des Politischen Departements gibt uns zu folgenden Bemerkungen Anlass.

Der bisherigen Beurteilung der Beitrittsfrage lag keineswegs die Annahme zugrunde, die Schweiz werde immer ein Gläubigerland sein. So erklärte der Bundesrat schon in seiner Botschaft an die eidg. Räte vom 1. März 1963 über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (S. 10) im Zusammenhang mit unseren Hilfeleistungen an einzelne Staaten: "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." Wie das Volkswirtschaftsdepartement in seiner Stellungnahme vom 8. März 1966 ausführt, ist der Grundsatz der Reziprozität in die entsprechenden Vereinbarungen mit den USA - und auch mit Grossbritannien - aufgenommen worden. In der jüngsten Vergangenheit hat sich die Schweiz im Rahmen von internationalen Hilfsaktionen zu Gunsten des Dollars, des Pfundsterlings und der italienischen Lira substantiell beteiligt. Seit 1961 sind diesen drei Ländern von Bund und Nationalbank für rund 6,7 Milliarden Franken Währungsvorschüsse gewährt worden, wovon heute noch rund 2 Milliarden Franken ausstehend sind. Die USA allein haben im Laufe von vier Jahren über 3 Milliarden Franken bezogen. Mit diesen Krediten hat sich die Schweiz einen grossen "good-will"

- 2 -

geschaffen. Es kann deshalb mit Sicherheit angenommen werden, dass wir im Notfall vom Ausland Unterstützung erhalten würden. Ueberdies könnten wir auf Grund von Swap-Abkommen zwischen der Nationalbank bzw. der BIZ und der Federal Reserve Bank sofort 300 Millionen Dollars beziehen. Ferner ist unser Land Mitglied des Europäischen Währungsabkommens, das eine Kreditkapazität von immerhin 600 Millionen Dollars aufweist. Schliesslich ist zu vermerken, dass sich unsere Ertragsbilanz im vergangenen Jahr stark verbessert hat und unsere Währungsreserven mit über 12 Milliarden Franken ein ansehnliches "Polster" für allfällige Währungsabflüsse bilden. Abgesehen davon, dass für die nächste Zukunft nicht mit einer währungspolitischen Hilfsbedürftigkeit unseres Landes gerechnet werden muss, könnte ihr nötigenfalls auch ohne Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds wirksam begegnet werden. Die Frage des Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen ist somit auch unter diesem Gesichtspunkt gesehen nicht dringlich.

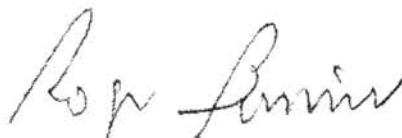
Wir haben uns in unserem Bericht vom 24. Januar 1966 nicht gegen den Beitritt zum Währungsfonds an sich ausgesprochen, aber betont, dass der gegenwärtige Zeitpunkt als ungünstig bezeichnet werden müsste. Es zeigt sich immer deutlicher, dass das Problem der jetzt zur Diskussion stehenden Reorganisation des internationalen Währungssystems ausserordentlich unübersichtlich ist. Insbesondere liegen die zukünftigen Funktionen und Verpflichtungen des Währungsfonds noch im Ungewissen. Nachdem die Schweiz dem Fonds seit Kriegsende nicht beitrug, wäre es wenig sinnvoll, dass sie sich gerade jetzt, wo derart wichtige Fragen in der Schwebe sind, um eine Mitgliedschaft interessieren würde. Es wäre deshalb auch nicht zweckmässig, Erkundigungsgespräche über technische Einzelheiten aufzunehmen und dadurch den Eindruck zu erwecken, dass die Beitrittsfrage bei uns in ein aktuelleres Stadium getreten sei. Bei klarerer währungspolitischer Sicht kann die Frage auch nach Ansicht des Finanz- und Zolldepartements neu geprüft werden. Es ist anzunehmen, dass bis dann der Ausbau des Instrumentariums der Nationalbank weiter fortgeschritten sein wird, so dass in jenem Zeitpunkt den bisherigen diesbezüglichen Bedenken weniger Gewicht beigemessen werden muss.

- 3 -

Das Finanzierungsproblem endlich ist komplexer als es vom Politischen Departement dargestellt wird. Einmal hätte der Bund und nicht die Nationalbank die Beiträge an die Weltbank und die IDA von etwa 315 Millionen Dollars teilweise selbst aufzubringen und zum andern Teil zu garantieren. Für Vorschüsse an den Währungsfonds müsste vor allem eine inflationsfreie Finanzierung gefunden werden, ev. über die Nationalbank, die indessen nicht langfristige Kredite gewähren könnte. Die Frage bedürfte somit einer einlässlichen Prüfung.

Zusammenfassend sind wir mit dem Politischen Departement darin einig, dass das Studium der Frage des Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods zu vertiefen ist. Hinsichtlich des Zeitpunktes erachten wir - wie das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement - den Moment allerdings als verfrüht, und es sollten daher vorläufig auch keine Abklärungen nach aussen vorgenommen werden. Wir halten deshalb an unserem Antrag fest, der Bundesrat möge von unserem Bericht vom 24. Januar 1966 zustimmend Kenntnis nehmen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Roger Bonvin

Bern, den 8. März 1966

AUSGETEILTS t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des Eidg. Politischen Departements vom 25.2.66 zum Antrag des Eidg. Finanz- und Zolldepartements vom 24.1.66 betreffend Reorganisation des internationalen Währungssystems; Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds

Die Frage eines Beitritts der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank muss sicher zu gegebener Zeit intensiv geprüft werden. Es scheint uns aber fraglich, ob dieser Moment heute schon gekommen ist.

Der Aspekt einer allenfalls notwendigen Verteidigung des Schweizerfrankens ist teilweise berücksichtigt im Zusammenhang mit unserer Teilnahme an den "General Arrangements to Borrow" des Währungsfonds (Briefwechsel vom 11. Juni 1964) und mit dem "Implementing Agreement" vom 12. November 1964 zwischen der Schweizerischen Nationalbank und der "Federal Reserve Bank" betreffend Swap-Operationen. Beide Vereinbarungen beruhen auf dem Prinzip der Reziprozität.

Ferner haben wir die Basis für eine allfällige zusätzliche USA-Hilfe dadurch geschaffen, dass wir dem amerikanischen Schatzamt in schwierigen Zeiten Mittel des Bundes und der Banken zur Verfügung gestellt haben.

Selbstverständlich wird die Frage eines schweizerischen Beitritts weiterhin laufend verfolgt werden müssen. Wir sind aber der Ansicht, dass nichts überstürzt werden sollte. Wir glauben daher auch nicht, dass es richtig wäre, schon jetzt mit dem Währungsfonds formell Kontakt aufzunehmen. Informell haben wir dies bereits getan und bei diesem Anlass vom Fonds Berechnungen erhalten, wie hoch der Aufwand für den Bund im Falle eines Beitritts wäre. Die im Bericht des Eidg. Finanz- und Zolldepartements aufgeführten Zahlen sind das Ergebnis dieser Abklärung.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

