

Mittwoch, 17. Januar 1968

Reorganisation des internationalen Währungssystems;
Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungs-
fonds (IMF).

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 27. November 1967
(Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 22. Dezember 1967
(Einverstanden. Beilage).
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 15. Dezember 1967
(Einverstanden. Beilage).
Finanz- und Zolldepartement. Stellungnahme vom 9. Januar 1968
(Einverstanden).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartements wird zustimmend
Kenntnis genommen.

2. Die Delegation des Bundesrates für Finanz und Volkswirtschaft
wird mit der Vorberatung der Frage eines Beitritts zu den Institutio-
nen von Bretton Woods zu Handen des Bundesrates, beauftragt.

Protokollauszug an den Herrn Bundespräsidenten und an die
Herren Bundesräte Schaffner, Bonvin, sowie an das Finanz- und Zoll-
departement (8), Volkswirtschaftsdepartement (2), Politisches Depar-
tement (5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

Bern, den 27. November 1967

An den B u n d e s r a t

Reorganisation des internationalen Währungssystems; Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds (IMF)

1. Das Finanz- und Zolldepartement orientierte den Bundesrat mit Berichten vom 24. Januar 1966 und 12. Januar 1967 über die im Gang befindlichen Bemühungen um eine Reorganisation des Internationalen Währungssystems und den jeweiligen Stand der Verhandlungen.

Die Prüfung des Reformproblems erfolgte im wesentlichen durch die im sogenannten Zehner-Club vertretenen Industrieländer, welche anfangs 1962 dem Währungsfonds zusätzliche Mittel in Gestalt von Krediten (Maximalbetrag 6 Mrd \$) im Rahmen der sogenannten Allgemeinen Kreditvereinbarungen zugesichert hatten. Nachdem sich die Schweiz, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1963 und durch Briefwechsel mit dem IMF vom 11. Juni 1964, diesen Kreditvereinbarungen angeschlossen hatte, wurde sie eingeladen, sich an den Beratungen der "Zehn" durch Beobachter vertreten zu lassen. Seit Anfang 1964 nahmen daher an den Beratungen Vertreter der Schweizerischen Nationalbank teil.

2. Die Arbeiten der "Zehn" führten zunächst zum Ergebnis, dass an der bewährten Basis des bestehenden internationalen Währungssystems festzuhalten sei, d.h. am Gold als wichtigstem Mittel des Zahlungsbilanzausgleichs und an stabilen Wechselkursen, die nur im Falle von fundamentalen Gleichgewichtsstörungen geändert werden sollen.

Die "Zehn" gelangten ferner im Verlaufe ihrer Untersuchungen zur Ueberzeugung, dass zur Zeit keine Knappheit an internatio-

naler Liquidität, d.h. an Währungsreserven, besteht und wohl auch noch für die nächste Zukunft nicht damit gerechnet zu werden braucht. Hingegen könne die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass der Zuwachs an traditionellen Währungsreserven (Gold und Devisen) irgendwann einmal versiegen oder unzureichend werden könnte. Diese Vermutung hat in jüngster Zeit beträchtlichen Auftrieb erhalten durch die Tatsache, dass im vergangenen Jahr die offiziellen Goldreserven der westlichen Welt nicht mehr zugenommen haben. Die gesamte Neuproduktion an Gold wurde vielmehr von der privaten Nachfrage sowie für industrielle Zwecke und Hortung absorbiert.

In zwei Sitzungen der Finanzminister und Notenbank-Gouverneure vom 17./18. und 26. August 1967 kam schliesslich im Kreise der "Zehn" eine grundsätzliche Verständigung zustande. Die im Rahmen des "Zehner-Clubs" gefundene Lösung wurde in der Folge vom Exekutivdirektorium des IMF und anlässlich der Jahresversammlung der beiden Bretton Woods Institute Ende September 1967 in Rio de Janeiro auch von den Gouverneuren des IMF gutgeheissen.

Zwei Etappen sind indessen bis zum Abschluss der geplanten Reform noch zurückzulegen:

- a) Die Exekutivdirektoren des IMF sind in Rio beauftragt worden, den bisher in allgemeiner Form gehaltenen Plan bis Ende März 1968 in eine präzise rechtsverbindliche Fassung (Statutenrevision) zu bringen.
- b) Die Statutenänderung bedarf einer zustimmenden Mehrheit von $3/5$ aller Mitgliedstaaten, die zugleich $4/5$ aller Stimmanteile des Fonds auf sich vereinen müssen. Die dabei erforderlichen Ratifikationsverfahren werden längere Zeit in Anspruch nehmen, sodass das neue Vertragswerk frühestens Ende 1969 funktionsfähig sein dürfte.

3. Die wesentlichsten Merkmale des neuen Liquiditätssystems sind:

- a) Das neue System führt nicht schon mit seiner Ratifizierung zur Schaffung zusätzlicher internationaler Liquidität. Es ist vielmehr in die Gestalt eines

Eventualplanes gekleidet, der erst aktiviert werden soll, wenn sich eine weltweite Knappheit an Währungsreserven abzeichnet. Für die Aktivierung des Systems ist dann ein Beschluss mit einer Mehrheit von 85 % aller Stimmen erforderlich. Das gleiche gilt für jede spätere Schaffung zusätzlicher Liquidität. Die EWG-Länder verfügen zusammen zur Zeit über 17 % der Stimmen, besitzen somit eine Sperrminorität.

- b) Die im Falle einer Aktivierung geschaffene internationale Liquidität erhält die Form von Sonderziehungsrechten im Währungsfonds. Im Unterschied zu den bestehenden Ziehungsrechten können diese vollumfänglich ohne jede Auferlegung von Bedingungen seitens des Währungsfonds zum Erwerb von Währungen anderer Mitgliederländer verwendet werden. Sie haben insofern den gleichen Charakter wie eigentliche Währungsreserven. Die Mitgliedländer, welche sich am System beteiligen, sind andererseits verpflichtet, Ziehungsrechte bis zu einem bestimmten Maximalbetrag (doppelter Betrag der ihnen bereits zugeteilten Sonderziehungsrechte) entgegenzunehmen und dafür ihre eigene Währung hinzugeben.
- c) Die neuzuschaffenden Sonderziehungsrechte sind grundsätzlich rückzahlungspflichtig. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von den traditionellen Währungsreserven Gold und Devisen. Die getroffene Regelung für die Rückzahlungspflicht ist indessen relativ "weich". Sie bestimmt, dass von den einem Land zugeteilten Ziehungsrechten im Durchschnitt von 5 Jahren nicht mehr als 70 % beansprucht werden dürfen. Die bestehenden (normalen) Ziehungsrechte im Währungsfonds müssen nach 3 bis 5 Jahren vollumfänglich zurückbezahlt werden.
- d) Die neuen Sonderziehungsrechte werden jedem Lande unentgeltlich zugeteilt, und zwar im Verhältnis zur Quote, welche das betreffende Land beim Währungsfonds hat. Die Zuteilung erfolgt dabei nicht in einem Male. Vielmehr wird der zu schaffende Betrag für eine Periode von fünf

- 4 -

Jahren im voraus festgelegt und dann in fünf Jahresraten zugeteilt. Die Höhe des insgesamt zu schaffenden Betrages soll erst im Moment der Inkraftsetzung des Systems unter Berücksichtigung der dann herrschenden Verhältnisse festgelegt werden. Unverbindlich war jedoch bisher von einem jährlich zu schaffenden Betrag von 1 bis 2 Mrd Dollar die Rede. Auf die Vereinigten Staaten würden dann beispielsweise 220 bis 440 Mio Dollar entfallen. (Gegenwärtiger Reservenbestand der USA: ca. 13 Mrd Dollar).

Der Vollständigkeit halber ist beizufügen, dass die EWG-Länder die Gelegenheit der Revision der geltenden Währungsfonds-Statuten wegen Einbaus der neuen Sonderziehungsrechte dazu benützen möchten, andere, bereits bestehende Bestimmungen des Fonds abzuändern. Es betrifft dies namentlich die für wichtige Beschlüsse (insbesondere Quotenerhöhungen und Lockerung der Kreditbedingungen des Fonds) vorgeschriebene qualifizierte Mehrheit von 80 %. Die EWG-Länder möchten in Anlehnung an die für die Sonderziehungsrechte erreichte Regelung auch hier die Mehrheit auf 85 % erhöhen, was ihnen gleichfalls eine Sperrminorität sichern würde. Dieser Revisionswunsch, der parallel zur Fixierung des neuen Ziehungsrechtssystems vom Rat der Exekutivdirektoren bis Ende März 1968 behandelt werden muss, ist umstritten. Er stösst vor allem auf Opposition bei den Entwicklungsländern.

4. Was die Beurteilung des neuen Systems von Sonderziehungsrechten im Währungsfonds vom Standpunkt der Schweiz aus anbetrifft, so ist zunächst einmal ganz allgemein festzustellen, dass es auch in unserem Interesse sehr zu begrüßen ist, dass nach den jahrelangen Verhandlungen endlich eine Verständigung über einen Eventualplan erzielt werden konnte. Dem dauernden Gerede über einen bevorstehenden Mangel an Währungsreserven, das massgeblich zur Unsicherheit und Unruhe an den Devisenmärkten beiträgt, dürfte, so ist zu hoffen, weitgehend der Boden entzogen sein, sobald einmal der Reformplan von der nötigen Mehrheit der Fondsmitglieder angenommen ist.

- 5 -

Auch die Ausgestaltung des neuen Systems entspricht in den wesentlichsten Elementen den schweizerischen Vorstellungen und Anliegen. Dies gilt insbesondere für die Tatsache, dass das neue Liquiditätsinstrument die Form vom Ziehungsrechten beim Währungsfonds und nicht diejenige einer eigentlichen internationalen Währungseinheit erhalten hat, wie es noch bis zum Frühling dieses Jahres den Anschein machte. Der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements hatte bereits an der Sitzung der Finanzminister und Notenbankgouverneure des "Zehner-Clubs" vom Juli 1966 zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz einer auf Kreditbasis beruhenden Lösung den Vorzug geben würde. Den Ausschlag für diese Bevorzugung hatte die Ueberlegung gegeben, dass die Ziehungsrechte ihrer bisherigen Natur nach rückzahlungspflichtig sind, während dies bei Guthaben in einer künstlichen internationalen Reservewährung nicht der Fall gewesen wäre. Die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung wäre daher bei der zuletzt genannten Lösung wesentlich grösser gewesen. Der Grundsatz der Rückzahlbarkeit ist zwar nun in der vereinbarten Lösung enthalten. Die getroffene Regelung der Rückzahlungspflicht ist allerdings schwächer als wir es gewünscht hätten. Die Bemessung der Rückzahlungspflicht bildete im übrigen das heikelste Problem der ganzen Verhandlungen. Schliesslich ergab sich eine Lösung in Form eines Kompromisses im Zusammenhang mit dem Entscheid über die Stimmenmehrheit, welche zur Beschlussfassung erforderlich ist. Diese ist mit 85% sehr hoch. Die konservativeren Länder Kontinentaleuropas haben sich damit einen bestimmenden Einfluss auf die Anwendung des Systems gesichert, was durchaus auch im Interesse unseres Landes liegt.

Gesamthaft betrachtet, darf die gefundene Lösung positiv beurteilt werden.

5. Es ist anzunehmen, dass die für die rechtliche Verankerung des skizzierten Währungsplanes erforderliche Statutenrevision des IMF bis Ende 1969 zustande kommt. Gegebenenfalls wäre das neue Liquiditätssystem allen Mitgliedern des IMF zugänglich, nicht jedoch den Staaten, welche dem Fonds nicht angehören. Die Schweiz könnte sich daher an der Schaffung und Inanspruch-

- 6 -

nahme neuer Sonderziehungsrechte nicht beteiligen, solange sie dem IMF nicht beigetreten ist. Eine Sonderregelung für eine Beteiligung unseres Landes am neuen System ohne Beitritt zum IMF - ähnlich der bisherigen Assoziierung an die Allgemeinen Kreditvereinbarungen - käme bei der Lage der Dinge kaum in Betracht und wäre auch wenig logisch. Wird der Reformplan institutionalisiert, so fällt indessen einer der bisherigen Gründe des schweizerischen Abseitsstehens weg, nämlich unser Einwand, dass es angezeigt erscheint, vor einem Beitritt über die zur Diskussion stehende Umgestaltung des IMF Klarheit zu erhalten. Gegen einen Beitritt - vor allem zum IMF - sprach neben der Finanzlage des Bundes schliesslich der Umstand, dass die Nationalbank noch über kein angemessenes Instrumentarium verfügt, um allfälligen inflatorischen Auswirkungen bei der Schöpfung von Schweizerfranken im Zusammenhang mit der Ausübung von Ziehungsrechten entgegenwirken zu können. Es ist zu hoffen, dass in bezug auf die Schaffung eines erweiterten Instrumentariums im kommenden Jahr wesentliche Fortschritte erzielt werden.

Bei dieser Sachlage sind wir der Auffassung, dass der Zeitpunkt näher gekommen ist, um die Frage eines schweizerischen Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods eingehender abzuklären.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen den

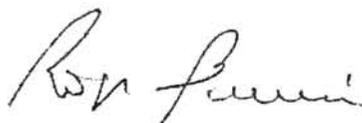
A n t r a g,

- vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen;
- das Finanz- und Zolldepartement zu beauftragen, im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Politischen Departement sowie mit der Schweizerischen Nationalbank die Frage eines

- 7 -

Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods erneut einer Ueberprüfung zu unterziehen und dem Bundesrat hierüber zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Roger Bonvin

Protokollauszug

- Finanz- und Zolldepartement (5)
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2)
- Eidg. Politisches Departement (2)
- Schweizerische Nationalbank Zürich (3)

3003 Bern, den 22. Dezember 1967

s.C.41.103.2.
s.C.41.103.2.(4)- NU/BY/en
s.C.41.121.0.

Ausgeteilt

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Finanz- und Zolldepartementes vom 27. November 1967 betreffend die Reorganisation des internationalen Währungssystems und die Frage eines Beitritts zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds (IMF).

In seinen Mitberichten vom 25. Februar 1966 und 31. Januar 1967 zu Anträgen des Finanz- und Zolldepartementes in der gleichen Angelegenheit hat das Politische Departement zum Ausdruck gebracht, dass es bereit ist, die Frage eines Beitrittes der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen in positivem Sinne zu prüfen.

In der Sicht des Politischen Departementes ist die Beitrittsfrage eng mit der Entwicklungspolitik verbunden, nachdem die Weltbank einen Pfeiler dieser Politik darstellt. Diesem Institut ist, zusammen mit anderen Spezialorganisationen der Vereinten Nationen, im Laufe seiner Tätigkeit die Rolle eines Katalysators der Entwicklungshilfe zugefallen. Die Darlehen der Bank und der IDA erreichten seit der Gründung insgesamt über 12 Mia \$ und legen damit ein eindruckliches Zeugnis ab für die grosse finanzielle Leistungsfähigkeit der Weltbankgruppe. Doch ist die Weltbank nicht nur Geldgeber, sondern auch Quelle für technische Hilfe, Zentrum für die Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten und Motor der Entwicklungsstrategie schlechthin.

- 2 -

Die Bemühungen, den Entwicklungsländern zu helfen, um ihre menschlichen und materiellen Möglichkeiten besser auszuwerten, entsprechen einer langen Tradition der Schweiz. In diesem Sektor gewinnt die multilaterale Zusammenarbeit stets an Bedeutung. Wie wir wissen, genügen die finanziellen Mittel unseres Landes nicht, um einer grossen Zahl von Begehren einzelner Entwicklungsländer zu entsprechen. Es ist aus diesem Grunde angezeigt, die multilateralen Kanäle vermehrt zu benützen und damit eine breitere Streuung zu erreichen. Ein bedeutender Schritt in dieser Richtung wäre unsere Mitgliedschaft bei der Weltbank, mit der wir bereits - allerdings ohne Mitspracherecht - eng zusammenarbeiten.

Der Weg nach Bretton Woods führt aber bekanntlich über den Währungsfonds. Verschiedene Gründe haben bisher die Schweiz davon abgehalten, dieser Institution beizutreten, vorab die Ueberlegung, dass mit Rücksicht auf die Bestrebungen zur Währungsneuordnung auch der Währungsfonds eine Umgestaltung werde erfahren müssen und somit abzuwarten bleibe, welcher Art die neuen internationalen Währungsübereinkommen sein werden. Wie sich aus dem Antrag des Finanz- und Zolldepartementes ergibt, herrscht jetzt einigermaßen Klarheit darüber, wie die Stimmrechts- und Ziehungsverhältnisse beim Fonds aussehen sollen. Sofern der in Rio de Janeiro in Aussicht genommene Plan verwirklicht werden kann, wüsste die Schweiz im Falle eines Beitritts zum Fonds auf längere Sicht, was für Rechte und Pflichten sie übernimmt. Damit hat ein Teil der Bedenken, die gegen ein Mitmachen sprachen, an Kraft verloren. Zum anderen würde die Existenz eines notenbankpolitischen Instrumentariums einen Beitritt erleichtern.

Auf der anderen Seite wäre das neue Liquiditätssystem nur IMF-Mitgliedern zugänglich, was eine Mitgliedschaft für die Schweiz als vorteilhaft erscheinen lässt. Ferner hat die währungspolitische Aktivität des Währungsfonds in den letzten Jahren eindeutig zugenommen. Immer mehr wird er zum Zentrum,

./.

- 3 -

in dem Währungsfragen auf internationaler Ebene diskutiert und gegebenenfalls einer Lösung entgegengeführt werden. Nachdem die Schweiz - weil sie ihr wirtschaftliches Wohlergehen direkt beeinflussen- an der Entwicklung dieser Fragen in ganz besonderem Masse interessiert ist, drängt sich ihr immer mehr die Notwendigkeit auf, bei internationalen Beratungen und Entscheidungen im Rahmen des IMF mit Sitz und Stimme dabei zu sein. Dies ist letztlich nur durch einen Beitritt möglich.

Wie stark die verschiedenen Länder auf währungspolitischem Gebiet voneinander abhängig sind, haben die Vorgänge vor und nach der Pfundabwertung gezeigt. Die Interdependenz der Völkergemeinschaft hat in seiner Intensität und Reichweite einen sehr hohen Grad erreicht. Damit ist das Interesse unseres Landes an einer gedeihlichen internationalen Zusammenarbeit stark gewachsen, was zur Einsicht führt, dass die Schweiz auf die Dauer durch Abseitsstehen nichts gewinnen kann.

In diesem Sinne befürworten wir den Antrag des Finanz- und Zolldepartementes, die Frage des Beitrittes der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods eingehender abzuklären und das Für und Wider in dieser komplexen Materie gegeneinander abzuwägen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Vertraulich
Ausgeteilt

Fa.712

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 27. November 1967 betreffend Reorganisation des internationalen Währungssystems; Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds (IMF)

Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement erwähnt in seinem Bericht vom 27. November 1967, dass seit seiner früheren Berichterstattung vom 12. Januar 1967 die Reformbestrebungen des Internationalen Währungssystems sich in einem Reformplan konkretisiert haben, der allerdings noch der Institutionalisierung bedarf. Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement gelangt sodann zur Auffassung, dass der Zeitpunkt nähergekommen ist, um die Frage eines schweizerischen Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods eingehender abzuklären.

Auch zu der Schwesterorganisation des Währungsfonds, der Weltbank, sind in der Zwischenzeit die Beziehungen enger geworden, indem der Darlehensvertrag mit der Tochter der Weltbank, der IDA, unterzeichnet wurde, dem soeben auch der Ständerat oppositionslos zugestimmt hat. Ferner wäre zu erwähnen, dass die Schweiz auch das von der Weltbank ausgearbeitete Uebereinkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten unterzeichnet hat. Das Eidg. Politische Departement hat hiezu soeben einen Botschaftsentwurf ausgearbeitet.

Auch wir erachten auf Grund der intensivierten Beziehungen mit den Bretton Woods Organisationen den Moment für gekommen, die Frage eines Beitritts erneut einer Ueberprüfung zu unterziehen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Schaffner