

26.7.1967
La/rf

Bericht über die Sitzung der Finanzminister und
Notenbankgouverneure des "Zehner-Clubs"
vom 17./18. Juli 1967 in London

1. Im Gegensatz zur Sitzung der Minister und Gouverneure der "Zehn", die vor Jahresfrist in den Haag stattfand, stand das diesjährige Treffen in London von Anbeginn an im Zeichen eines ruhigen und gemässigten Tones. Es war offensichtlich, dass allenthalben, selbst auf Seiten Frankreichs, ein Interesse an einer Verständigung über einen "Contingency Plan" möglichst schon auf die Jahresversammlung der Bretton Woods-Institute in Rio hin bestand.

Wie zu erwarten gewesen war, standen im Mittelpunkt der Gespräche die beiden Fragen des Abstimmungsmodus einerseits und der Rekonstitution der neuzuschaffenden automatischen Ziehungsrechte andererseits. Ueber diese beiden Punkte gehen die Auffassungen Frankreichs und der Vereinigten Staaten bekanntlich am weitesten auseinander. Die Diskussion ergab sehr bald, dass beiderseits zwischen den beiden Fragen ein Junktim gemacht wurde in dem Sinne, dass ein Einlenken in einen Punkte nur möglich wäre, wenn die andere Partei ihrerseits im andern Punkte ein hinreichendes Entgegenkommen zeigen würde. Nachdem die Positionen der beiden wichtigsten Gegenspieler wie auch der übrigen Länder am ersten Tage sowie am Vormittag des zweiten Tages hinlänglich klargelegt worden waren, bemühten sich vor allem die Delegierten Italiens, aber auch der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland darum, einen sowohl Frankreich wie auch die Vereinigten Staaten befriedigenden Kompromiss herbeizuführen. Die Pause während des gemeinsamen Mittagessens am zweiten Tage wurde zu intensiver Verhandlungs- und Beeinflussungstätigkeit genutzt und dies, wie sich bei Wiederaufnahme der Sitzung zeigte, nicht ganz ohne Erfolg. Die Vereinigten Staaten erklärten sich bereit, eine Stimmenmehrheit von 85 % für alle Beschlüsse zur Schaffung automatischer Ziehungsrechte

- 2 -

hinzunehmen, wenn Frankreich einer vom italienischen Finanzminister Colombo vorgeschlagenen und durch Zusätze seitens der Herren Dr. Emminger und Polak ergänzten Rekonstitutionsformel zustimmen würde. Finanzminister Debré gestand zu, dass ihm diese Formel nicht unannehmbar erscheine, dass er sie jedoch erst nach weiterer Prüfung und wenn sie von den Experten in eine bereinigte Fassung gebracht worden sei, definitiv annehmen könne. Die Experten erhielten daraufhin den Auftrag, erstens die Rekonstitutionsformel nach den von den Finanzministern und Notenbankgouverneuren angegebenen Richtlinien zu bereinigen sowie alle übrigen noch offenen Punkte, die an der Ministersitzung nur am Rande oder überhaupt nicht hatten besprochen werden können, soweit als möglich zu klären. Sollten die Experten indessen nicht in der Lage sein, selbst zu einer Einigung über die ihnen zur Erledigung aufgetragenen Fragen zu kommen, so würden die Finanzminister und Notenbankgouverneure zu einer weiteren Sitzung zusammentreten, um selbst die letzten Entscheide zu treffen. Als Datum für eine allfällig nötig werdende Ministersitzung wurde der 26. August 1967 vereinbart, als Sitzungsort wiederum Lancaster-House in London. Die Experten werden in der Zwischenzeit zusammentreffen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Eine erste Zusammenkunft der Experten wurde auf den 27./28. Juli 1967 in Paris (OECD) anberaunt.

Damit ergibt sich nach Abschluss der Londoner Sitzung der Finanzminister und Notenbankgouverneure die Lage, dass man zwar noch keine völlige Einigung erzielt hat, jedoch unmittelbar davor steht. Alles hängt, nachdem die USA einer Stimmenmehrheit von 85 % unter der Bedingung einer befriedigenden Rekonstitutionsklausel zugestimmt haben, von der Formulierung dieser Rekonstitutionspflicht ab. Frankreich hat zwar im grossen und ganzen einen im Laufe der Sitzung ausgearbeiteten Vermittlungsvorschlag gebilligt, sich jedoch eine genauere Prüfung dieser Formel vorbehalten, wobei Minister Debré verschiedentlich wie-

derholte, dass Frankreich nur beipflichten könne, wenn die Formel zu einer tatsächlichen und nicht nur zu einer fiktiven Rückzahlung verpflichte. Frankreich betrachte die neuen automatischen Ziehungsrechte als einen Kredit und nicht als einen Papier-Goldersatz und beharre, da jeder Kredit zurückbezahlt werden müsse, auf einer echten Rekonstitution.

Wenn demzufolge in London auch noch keine definitive Einigung über einen Reserve-Plan erzielt werden konnte, so darf man u.E. doch wohl nicht von einem erfolglosen Verlauf der Sitzung sprechen. Die letzten grossen Hindernisse auf dem Wege zu einer Verständigung über einen Reserve-Plan konnten vielmehr soweit aus dem Wege geräumt werden, dass es eigentlich nur noch einer geschickten Redaktion der kritischen Bestimmungen bedarf und darauf der definitiven Bestätigung der in Aussicht gestellten Zustimmung seitens Frankreichs. Freilich könnte Frankreich immer noch Vorwände finden, um die endgültige Verständigung zu verhindern. Aus dem Verhalten der französischen Delegation erhielt man jedoch den Eindruck, dass keine solchen Absichten bestehen, dass der französische Finanzminister vielmehr ebenfalls daran interessiert ist, noch vor Rio zu einer grundsätzlichen Einigung zu gelangen. Darauf deutet u.a. auch die Tatsache hin, dass der Vorschlag eines nochmaligen Ministertreffens hauptsächlich von Debré ausging.

Wenn die Sitzung der Minister und Notenbankgouverneure also wenigstens relativ erfolgreich verlief, so war dies, neben der offensichtlichen Bereitschaft der beiden Hauptprotagonisten Debré und Fowler, zu einer Verständigung zu gelangen, vor allem auch der ausgezeichneten Verhandlungsführung durch den britischen Schatzkanzler Callaghan zu verdanken. Callaghan verstand es, das Gespräch mit grosser Fairness, mit Takt und einem erfrischenden Humor, der nie eine gereizte Spannung, wie dies in den Haag der Fall war, aufkommen liess, aber doch zielstrebig zu leiten. Als

sehr verdienstvoll erwies sich im übrigen die Vermittlertätigkeit des italienischen Finanzministers Colombo, der hierin von seinem holländischen Kollegen Witteveen und dem deutschen Wirtschaftsminister Schiller nachhaltig unterstützt wurde.

2. Die Sitzung wurde eingeleitet durch einen mündlichen Bericht Dr. Emmingers. In sehr klarer Weise zeigte der Vorsitzende der Währungsexperten die Punkte auf, über die eine Einigung bereits erzielt worden ist, wie auch jene Probleme, über welche die Meinungen noch auseinandergehen und die deshalb den Ministern zur Entscheidung vorgelegt werden sollten.

Es betrifft dies bekanntlich in erster Linie die Frage der zur Beschlussfassung erforderlichen Mehrheit sowie die genaue Umschreibung der Rückerstattungspflicht. Dabei geht es bei letzterer darum, ob die Durchsetzung der "Reconstitution" dem Währungsfonds überlassen oder ob von vorneherein die Rückerstattung nach Zeitpunkt und Betrag genau fixiert werden soll, ob ferner der ganze Betrag wieder zurückzuerwerben oder lediglich die Zusammensetzung der Reserven wiederherzustellen ist. Des weiteren ist vorläufig noch unentschieden geblieben, ob eine Tochterinstitution des Fonds oder lediglich eine buchmässige Trennung der finanziellen Ressourcen zu wählen ist, die Frage ferner der Festsetzung eines bestimmten Minimum- und Maximumbetrages für die Schaffung von zusätzlichen Reserven, ob ein Land Guthaben des Auslandes in seiner Währung mit neuen Ziehungsrechten (statt mit Gold) zurückkaufen kann oder nicht und schliesslich, wie das neue Geschöpf bezeichnet werden soll (als "Special Automatic Drawing Right" oder als "Reserve Drawing Right").

Als schriftliche Unterlage diente während der Verhandlungen die auf Grund des letzten "Joint Meeting" vom 19./21. Juni in Paris ergänzte und abgeänderte Skizze eines Ziehungsrechts-Planes des Währungsfonds. Ferner unterbreitete Dr. Emminger kurz vor Abschluss der Sitzung den Entwurf eines Communiqués

über die Ministersitzung, der mit einigen wenigen Aenderungen (auf Wunsch der französischen Delegation) ohne weiteres gebilligt wurde. Zu einer Resolution für Rio wurde hingegen noch kein Entwurf vorgelegt. Schliesslich liessen im Verlaufe der Sitzung die amerikanische Delegation Textentwürfe für das Abstimmungsverfahren, die Rekonstitution sowie einen Minimum- und Maximum-Betrag der Schaffung automatischer Ziehungsrechte sowie die italienische und französische Delegation je einen Vorschlag für die Formulierung der Rekonstitutionspflicht austeilen.

3. Wie bereits dargelegt, drehte sich die Aussprache der Minister und Notenbankgouverneure fast ausschliesslich um die Frage der Abstimmungsmodalitäten und der Ausgestaltung der Rekonstitutionspflicht.

Hinsichtlich der für eine Beschlussfassung erforderlichen Stimmenmehrheit gab Schatzsekretär Fowler, der sich wesentlich versierter und überzeugender als vor Jahresfrist an der Debatte beteiligte, schon frühzeitig die Bereitschaft seines Landes zum Einlenken zu verstehen. Obschon die USA den "Band-Proposal" nach wie vor als die logischste Lösung betrachteten, sei seine Regierung bereit, diesen Vorschlag und damit auch den amerikanischen "Opting-out-proposal" aufzugeben. Im Sinne eines Kompromisses schlage Amerika die folgende Lösung vor: a) weil das Inkraftsetzen des "Contingency Planes" und die erste Schaffung zusätzlicher automatischer Ziehungsrechte einen besonders wichtigen und bedeutsamen Akt darstellten, sei es mit dem Erfordernis einer Mehrheit von 85 % für diesen Beschluss einverstanden. Hingegen erachte er das für die wichtigen Beschlüsse im Währungsfonds vorgesehene Mehr von 80 % als für alle weiteren Beschlüsse auf Schaffung zusätzlicher Ziehungsrechte für angemessen.

- 6 -

Finanzminister Debré hielt dagegen zunächst an der Forderung einer Mehrheit von 85 % für sämtliche Beschlüsse sowie zusätzlich einer einfachen Mehrheit der wichtigsten Gläubigerländer fest. Sowohl von Seiten Finanzminister Witteveens als auch Wirtschaftsminister Schillers wurde gegenüber Schatzsekretär Fowler darauf hingewiesen, dass nicht einzusehen sei, weshalb der erste Beschluss auf Schaffung zusätzlicher Ziehungsrechte wichtiger sein sollte als spätere Beschlüsse und dass deshalb eine Mehrheit von 85 % für alle Entscheidungen angemessen sei. Dem Einwand Fowlers, dass die EWG-Länder die gewünschte Sperrminorität durch Erhöhung ihrer Quoten und nicht durch Aenderung der Mehrheitsbestimmungen im Fonds erlangen sollten und dass die Vereinigten Staaten eine derartige individuelle Anpassung der Quoten sehr begrüßen würden, begegnete Wirtschaftsminister Schiller mit den folgenden Zahlen: Eine Neuberechnung der Quoten der EWG-Länder auf der Basis des bisherigen Fondsschlüssels und unter Zugrundelegen der heutigen Wirtschaftszahlen würde wohl zu einer Erhöhung des Quotenanteils der EWG-Länder führen, jedoch nicht auf 20 %, sondern lediglich auf 18,9 %. Eine individuelle Anpassung der Quoten über diesen Schlüssel hinaus komme nicht in Frage, weil dies einer endlosen Diskussion über weitere Quotenanpassungen rufen dürfte (vor allem seitens Entwicklungsländern wie Indien, die grössere Quoten für grössere Ziehungsrechte wünschen). Gegenüber Finanzminister Debré machten sowohl Witteveen als auch Schiller geltend, dass auf die Klausel einer zusätzlichen Mehrheit der Gläubigerländer verzichtet werden könne, da bei einem Mehr von 85 % ohnehin dafür gesorgt sei, dass die wichtigsten Gläubigerländer den Beschluss billigen müssten. Schliesslich gab Generaldirektor Schweitzer vom Währungsfonds bekannt, dass sich die Exekutivdirektoren des Fonds mehrheitlich mit einer Majorität von 85 % für Beschlüsse über die Schaffung der neuen automatischen Ziehungsrechte abfinden könnten.

In der Frage der genauen Gestaltung der Rekonstitutionspflicht - über den Grundsatz, dass die neuen Ziehungsrechte rekonstituiert werden sollten, war man sich schon seit geraumer Zeit einig - deutete der französische Finanzminister zunächst eine Kompromissbereitschaft folgenden Sinnes an: Er sei bereit zu akzeptieren, dass die restriktive französische Formel (die Schuldnerposition eines Landes darf im Durchschnitt der letzten vier Jahre 50 % und im Durchschnitt der letzten sechs Jahre 33 % der automatischen Ziehungsrechte nie übersteigen) lediglich für eine erste Phase der Aktivierung des Planes von fünf Jahren zur Anwendung gelange. Anschliessend könne man im Lichte der gemachten Erfahrungen diese Vorschriften lockern.

Der italienische Finanzminister Colombo schlug demgegenüber vor, die Pflicht zur Rekonstitution für hartnäckige ("persistent") Schuldnerländer so zu umschreiben, dass bei einer unverhältnismässig umfangreichen Verwendung automatischer Ziehungsrechte der Agent nach einer bestimmten Periode (z.B. nach 3 - 5 Jahren) für die Rekonstitution zu sorgen hätte. Dabei würde nach Colombo die "unverhältnismässig umfangreiche" Verwendung nicht nach dem absoluten Betrag beurteilt, sondern lediglich nach dem Verhältnis zur Verwendung der übrigen, traditionellen Währungsreserven. Das betreffende Land wäre demzufolge nur verpflichtet, die Verwendung automatischer Ziehungsrechte soweit zu rekonstituieren, dass das ursprüngliche Verhältnis zwischen seinem Bestand an automatischen Ziehungsrechten und seinen übrigen Währungsreserven, nicht aber der ursprüngliche, absolute Betrag, wieder hergestellt würde. Wenn es also seine gesamten Währungsreserven einschliesslich seiner automatischen Ziehungsrechte verausgabte, so bliebe ihm dies unbenommen. Es wäre lediglich gehalten, die ursprüngliche Relation zwischen seinen traditionellen Reserven und dem von ihm gehaltenen Bestand an automatischen Ziehungsrechten herzustellen. Es würde

dies praktisch auf dasselbe hinauslaufen, wie wenn das Land die verschiedenen Komponenten seiner Reserven (einschliesslich der automatischen Ziehungsrechte) jeweils proportional verwendet hätte.

Dieser Vorschlag, der übrigens von den italienischen Delegierten schon seit einiger Zeit unter der Bezeichnung "Harmonisierung an Reserven" propagiert worden war, fand grosses Interesse auf Seiten der Vereinigten Staaten und der anderen Befürworter einer nicht zu strikten Reglementierung der Verwendung der neuzuschaffenden Fazilität. Der französische Finanzminister erachtete diese Lösung zwar als interessant, jedoch nicht als genügend. Anknüpfend an eine Intervention Präsident Stoppers, in der dieser für eine zeitlich genau fixierte Rückzahlungspflicht plädierte, da nur eine "konservative" Lösung zu Beginn im breiten Publikum Vertrauen finden dürfte, stellte er klar, dass seine Regierung nur eine Regelung akzeptieren könne, welche eine effektive Rückzahlung der automatischen Ziehungsrechte gewährleiste.

Der belgische Notenbankgouverneur Ansiaux bezeichnete den Vorschlag von Minister Colombo als einen interessanten Ausgangspunkt für eine befriedigende Regelung der Rekonstitutionspflicht. Wie Minister Debré hielt er jedoch die Harmonisierung der Reserve-Zusammensetzung allein für unzureichend. Er schlug daher eine dreistufige Lösung folgender Art vor: 1) Innerhalb der ersten beiden Jahre seit der Verwendung der automatischen Ziehungsrechte sollte das von Minister Colombo vorgeschlagene Verfahren der "Harmonisierung" spielen. 2) Wäre nach diesen zwei Jahren keine völlige Rekonstitution erreicht, so hätte das betreffende Land ein weiteres Jahr Zeit, um seine Zahlungsbilanz (gemäss Art. V/7 der Fonds-Statuten) ins Gleichgewicht zu bringen. 3) Wäre nach diesen drei Jahren immer noch keine völlige Rekonstitution erreicht, so müsste der Fonds das Land verpflichten können, die noch ausstehenden Ziehungsrechte gegen Gold oder Devisen zurückzukaufen.

Dieser Vorschlag fand auf Seiten Kanadas und der Vereinigten Staaten keine Gegenliebe. Der kanadische Finanzminister Sharp empfand eine derartige Regelung der Rekonstituierung einschneidender als die geltenden Bestimmungen bei den Ziehungsrechten im Rahmen der Gold- und Super-Gold-Tranche.

Die Experten wurden hierauf - es war dies gegen Abend des ersten Tages - ersucht, bis zum Morgen des folgenden Tages nach einer Kompromissformel zu suchen, die den italienischen Vorschlag als Basis enthielte und zugleich dem französischen und belgischen Anliegen Rechnung trüge. Am Vormittag des anderen Tages lagen zwei Formulierungsentwürfe vor. Der eine der beiden, aus der Feder Mr. Polaks stammend, schied, weil zu kompliziert und zu schwer verständlich, bald aus. Die Diskussion konzentrierte sich in der Folge auf eine von Dr. Emminger konzipierte Fassung, welche die Rekonstitutionspflicht sehr klar und übersichtlich in vier Punkten umschreibt. Der erste Punkt der Emminger'schen Formel hält den Grundsatz der Rekonstitutionspflicht bei ausgedehnter und sich über längere Zeit erstreckender Verwendung fest. Der zweite Punkt legt dar, dass die Grundsätze, nach denen der Fonds die Rekonstituierung durchsetzt, in den "Rules and Regulations" des Fonds niedergelegt werden sollen. Der dritte und entscheidende Punkt schliesslich enthält die Rekonstituierungsregeln für die erste Periode von fünf Jahren. Darnach sind in jedem Jahr Ziehungsrechte, die vor vier Jahren verwendet worden sind, so zu rekonstituieren, dass das nämliche Verhältnis zwischen automatischen Ziehungsrechten und den übrigen Währungsreserven wieder hergestellt wird (Vorschlag Minister Colombos). Darüber hinaus aber müssten automatische Ziehungsrechte in jedem Falle spätestens nach sechs Jahren, d.h. ein Jahr nach der ersten Basisperiode, völlig rekonstituiert werden. Diese zusätzliche Klausel, mit der dem französischen und belgischen, aber auch dem schweizerischen Anliegen Rechnung getragen werden sollte, wurde

- 10 -

als "Floor", als Boden unter der italienischen Rekonstituierungsformel bezeichnet. Der französische Finanzminister war jedoch von dieser Formel nicht befriedigt, und zwar weil er befürchtete, dass diese auf einen bestimmten Zeitpunkt ausgerichtete Rekonstitutionspflicht leicht durch "Window-dressing"-Operationen umgangen werden könnte. Die Ziehungsrechte würden wohl in diesem Zeitpunkt "rekonstituiert", jedoch nur um unverzüglich darauf wieder ausgegeben zu werden. Die Beschwichtigung Dr. Emmingers, dass ein derartiger Missbrauch auf Grund der übrigen Bestimmungen undurchführbar sei, oder aber vom Fonds verhindert werden könnte, vermochte ihn nicht zu überzeugen. Ein Vorschlag Minister Schillers, die französische Formel zu übernehmen, sie jedoch dahin abzuändern, dass die Dauer von vier auf fünf oder sechs Jahre verlängert und die maximale durchschnittliche Schuldnerposition in dieser Zeit von 50 % auf 75 % erhöht würde, fand kein Interesse.

Bei diesem Stand der Diskussion wurde für die Mittagessenpause des zweiten Tages unterbrochen. Die Pause wurde, wie bereits kurz erwähnt, von der italienischen Delegation mit Unterstützung der niederländischen und deutschen Vertreter zu intensiven Vermittlungsverhandlungen mit dem französischen Finanzminister einerseits und dem amerikanischen Schatzsekretär andererseits genützt. Bei Wiederaufnahme der Verhandlungen konnte Schatzkanzler Callaghan mitteilen, dass eine weitgehende Annäherung der Auffassungen hatte erzielt werden können. Die französische Delegation sei mit der von Dr. Emminger vorgelegten Formel im grossen und ganzen einverstanden, wenn die Klausel über die endgültige Begrenzung ("Floor") der Rekonstitutionspflicht in folgendem Sinne abgeändert würde:

Automatische Ziehungsrechte, die sechs Jahre nach Inkraftsetzung des Planes immer noch ausstehen, sollten bei der Verteilung zusätzlicher automatischer Ziehungsrechte in den folgenden Jahren in Abzug gebracht werden. Die amerikanische Delegation sei bereit, falls die französische dieser Formel zustimme, ihren Widerstand gegen die 85 %ige Mehrheit aufzugeben.

Finanzminister Debré erklärte sich allerdings ausserstande, schon jetzt definitiv dieser Formel seine Zustimmung zu geben. Unterdessen war den Delegierten noch eine neue französische Version verteilt worden, deren Status jedoch im Zuge des Gesprächsabschlusses unklar blieb. Diese Fassung behält das Prinzip bei, dass im Durchschnitt der letzten vier Jahre die Benützung der automatischen Ziehungsrechte niemals 50 % übersteigen soll. Sie weicht vom bisherigen Vorschlag insofern ab, als sie die zusätzliche Bestimmung, wonach im Durchschnitt der letzten sechs Jahre nicht mehr als 33 % der Ziehungsrechte gebraucht werden dürfen, weglässt und die 50 % nicht auf die ursprüngliche Verteilung, sondern auf den Durchschnitt aller Zuteilungen in der gleichen Periode bezieht.

Wie bereits ausgeführt, ist es nunmehr wieder an den Experten, eine endgültige, allgemein befriedigende Formulierung der Rekonstitutionspflicht zu finden. Die Experten kamen am Morgen des folgenden Tages bereits zu einer ersten Sitzung zusammen, an der ein ~~K~~atalog der noch offenen oder unerledigten Punkte aufgestellt sowie Zeitplan und Arbeitsprogramm für die nächsten Sitzungen (voraussichtlich zwei) festgesetzt wurden.
