

grüne Kopie

Ba 31. Aug. 71-16

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

s.C.41.Am.121.O. - NU/mb

Bern, den 27. August 1971

s.C. 41. 121.O. ✓

VERTRAULICHAn die schweizerischen Vertretungen im AuslandWährungskrise

Fünf Möglichkeiten standen dem Bundesrat zur Auswahl, als er am 23. August darüber debattierte, welche Marschroute angesichts der internationalen Währungskrise einzuschlagen sei :

1. Erneute Aufwertung des Schweizerfrankens
2. Vollständige Freigabe des Kurses des Schweizerfrankens
3. Beschränkte Kursfreigabe im Rahmen einer oberen und unteren Limite
4. Einführung eines gespaltenen Kurses, d.h. eines Kommerz- und eines Finanzdollars, was eine Devisenbewirtschaftung voraussetzt
5. Weiterführung des seit dem 16. August bestehenden Zustandes, der sich dadurch kennzeichnet, dass die Schweizerische Nationalbank auf dem Devisenmarkt nicht mehr interveniert (ausgenommen im Touristenverkehr).

Wie Sie wissen, hat der Bundesrat die letzte Möglichkeit gewählt (siehe beiliegendes Pressecommuniqué vom 23. August). Das bedeutet, dass sich der Dollarkurs auf dem Devisenmarkt frei bilden kann, ohne dass aber dieser Zustand - wie dies Lösung 2. implizieren würde - "legalisiert" wird; auf diese Weise wird das Provisorische der gewählten Lösung unterstrichen und unsere Aktionsfreiheit nicht eingeschränkt. Der Beschluss, nichts zu beschliessen, gewährt der Schweizerischen Nationalbank im Rahmen eines marktkonformen Systems Zeit, die weitere Entwicklung in Ruhe abzuwarten. Zu einem sofortigen Eingreifen sieht sie sich übrigens umso weniger veranlasst, als sich der Dollarkurs in den letzten Tagen auf einem allgemein als tragbar erscheinenden Niveau gehalten hat. Die weitere Entwicklung ist allerdings mit Aufmerksamkeit zu verfolgen, da die Notierung nicht etwa als stabilisiert betrachtet werden kann, solange sich die



- 2 -

Kursbildung auf einem relativ engen Markt abspielt. In der Tat müssen die Handelsbanken, die nun das volle Kursrisiko zu tragen haben, in der Annahme grösserer Dollarbeträge äusserste Zurückhaltung üben.

Anbei finden Sie eine Notiz, in der versucht wird, einige Gedanken zur Diskussion über die Stellung unseres Landes in der gegenwärtigen Währungskrise beizutragen. Die Notiz hat keinen offiziellen Charakter und soll Ihnen bloss helfen, in der Sache etwas klarer zu sehen; sie ist daher auch nur zum internen Gebrauch bestimmt.

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Naubauer

2 Beilagen

Pressemitteilung

Der Bundesrat zur Währungsfrage

Der Bundesrat ist am Montag morgen zu einer weiteren Sitzung zusammengetreten, die der Entwicklung der Währungsfrage und den durch die amerikanische Importabgabe aufgeworfenen Problemen gewidmet war. An der Aussprache nahmen auch teil die Herren E. Stopper, Präsident, und A. Hay, Mitglied des Direktoriums der Nationalbank, P. Jolles, Direktor der Handelsabteilung, R. Bieri, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung und H. Allemann, Delegierter des Bundesrates für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung.

Die Aussprache ergab, dass der Devisenmarkt in der Schweiz funktionsfähig geblieben ist und dass sich die verschiedenen bisher getroffenen Massnahmen als zweckmässig erwiesen haben. Die Devisenkurse bildeten sich allerdings während der letzten Woche in der Nähe des nach der Aufwertung von der Nationalbank publizierten untersten Interventionspunktes.

Die Nationalbank verfolgt die Entwicklung des Devisengeschäfts aufmerksam und beabsichtigt, sich im geeigneten Moment wieder in den Markt einzuschalten.

Um für alle Eventualitäten gewappnet zu sein und um den Abfluss von in Franken konvertierten ausländischen Geldern zu fördern, sind eine Verschärfung und Ergänzung der bereits zur Abwehr spekulativer Gelder getroffenen Massnahmen in Vorbereitung.

Im Hinblick auf die für Dienstag einberufene Sitzung des GATT-Rates in Genf zur Prüfung der amerikanischen Importabgabe hat der Bundesrat dem schweizerischen Delegierten, Botschafter P. Jolles, Richtlinien für seine Haltung bezüglich des weitem Vorgehens erteilt.

23.8.1971

SCHWEIZ. BUNDESKANZLEI

I.

Beim hier zu unternehmenden Versuch, einige Gedanken zur Diskussion über die Position unseres Landes im Strudel der kürzlich entfesselten internationalen Währungskrise beizutragen, drängt sich als erstes ein kurzer Blick auf die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen auf. Wir stellen dabei fest, wie sehr unser Verhältnis zur amerikanischen Demokratie geprägt ist einerseits von den Gemeinsamkeiten, welche die USA und die Schweiz verbinden, andererseits aber auch von den Unterschieden zwischen den beiden Ländern.

Bereits 1850 wurde der in wesentlichen Teilen heute noch geltende schweizerisch-amerikanische Freundschafts- und Niederlassungsvertrag ausgehandelt. In den Instruktionen an den amerikanischen Unterhändler bemerkte der damalige Staatssekretär, die Vereinigten Staaten von Amerika seien es ihrer eigenen freien Regierung schuldig, die Bindungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, ein "Hort freier Menschen", mit allen Mitteln zu stärken. Der Umstand, der schon damals unseren Beziehungen zugute kam, ist also der weite Spielraum, den beide Staaten der freien privaten Initiative überlassen. Dies war entscheidend dafür, dass sich in allen Bereichen menschlichen Interesses, in Handel, Bankwesen, Versicherung, Tourismus, Wissenschaft, Technik, Kultur, Sport usw. ein für beide Seiten wertvoller Austausch entwickeln konnte.

Nach den Worten unseres Botschafters in Washington dürfen wir feststellen, dass das Ansehen unseres Landes in den USA im Wesentlichen intakt ist. Schweizerische Leistungen und schweizerische Zuverlässigkeit werden in Amerika hoch geschätzt. Besonders aber ist man in den Vereinigten Staaten beeindruckt davon, dass es der Schweiz trotz allen Erschütterungen unserer rastlosen Zeit bisher so wohl gelungen ist, ein geordnetes, freies und zivilisiertes Land zu bleiben.

- 2 -

Im Blick auf die Verschiedenheiten zwischen den beiden Ländern darf neben den gewaltigen Unterschieden in der territorialen Ausdehnung und in der wirtschaftlichen Potenz vor allem nicht vergessen werden, dass Amerika in der Welt eine ganz andere Stellung einnimmt als die Schweiz. Aus der Feder des in den USA tätigen schweizerischen Professors Heinz K. Meier ist ein Werk über die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen erschienen, dessen zweiter Band die Periode 1900 bis 1950 behandelt und bezeichnenderweise den Titel "Friendship under Stress" trägt. Freundschaftliche Bande erwiesen sich stets als tragende Kraft unserer Beziehungen. Trotzdem blieben uns schwerwiegende Spannungen während des ersten und namentlich des zweiten Weltkrieges bekanntlich nicht erspart. Diese Spannungen sind aus der Einwirkung weltweiter politischer Erschütterungen und der Stellung Amerikas in der Welt, nicht aus unserem Verhältnis zu den USA selbst zu erklären.

In der Nachkriegszeit wurde ferner offenbar, dass sich wegen dieser bedeutungsvollen internationalen Stellung der USA inneramerikanische Schwierigkeiten und Probleme stärker als in anderen Fällen auf die Staatengemeinschaft auswirken. Was die gegenwärtige Situation in den USA betrifft, so ist sie gekennzeichnet durch das Zusammentreffen einer besonders grossen Zahl innerer und äusserer Probleme : Krieg in Vietnam, Rassenfragen, Studentenunruhen, Erziehungsprobleme, brennende Grossstadtprobleme, Kriminalität, Rauschgift, Umweltschutz, Inflation, wirtschaftliche Rückschläge, Arbeitslosigkeit, Zahlungsbilanzschwierigkeiten usw.

Unter diesen Problemen sind es zwei im besonderen, die sich auf die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen auswirken : die Kriminalität und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Zum ersten Punkt sei nur erwähnt, dass wir auf dem Wege sind, durch den Abschluss eines Rechtshilfeabkommens - das der schweizerischen Rechtsordnung und Rechtshilfepraxis Rechnung trägt - den Informationsaustausch in Strafsachen auf eine bessere, die Anforderungen unserer Zeit berücksichtigende Grundlage zu stellen.

./.

- 3 -

II.

Im Vordergrund stehen jetzt aber die Ereignisse an der Währungsfront.

Es springt in die Augen, dass wir es hier nicht nur mit einem wirtschaftlich-technischen, sondern ebensosehr mit einem politischen Problem zu tun haben. Wohl sind es ökonomische Fakten, die den Anstoss zu Präsident Nixons Wirtschaftsprogramm gegeben haben : einmal die laufende Verschlechterung der Zahlungsbilanz und damit das Absinken des Goldstockes auf ein Niveau, das, wollen sich die USA eine "eiserne Reserve" sichern, nicht mehr unterschritten werden darf; sodann die eigenartige, gleichzeitig durch Inflation und Arbeitslosigkeit gekennzeichnete Situation im Innern, die als Stagflation bezeichnet wird. Wenn es zutrifft, dass diese Ereignisse an sich vorwiegend wirtschaftlichen Charakter haben, so ist der Rahmen, in dem sie sich abspielen, hochpolitischer Natur.

Die Tatsache, dass Präsident Nixon mit den vielen soeben erwähnten Problemen nicht fertig zu werden vermochte, führte zum bekannten "credibility gap"; wollte der Präsident die Aussicht auf eine Wiederwahl nicht verlieren, so musste er durch energische Massnahmen versuchen, die Führung wieder an sich zu reißen. Es ist nicht von ungefähr, dass man in seiner Rede vom 15. August geradezu demagogische Akzente findet. Er spricht von unfairen Devisenkursen, vom Dollar in den Händen der Spekulation usw. Anfeuernder Optimismus spricht aus seinen Worten wenn er sagt : Unsere besten Tage liegen vor uns, unser Glaube wird die Welt der Zukunft bestimmen, wir haben die beste Chance des Jahrhunderts, höchste amerikanische Ideale zu verwirklichen. In dieser Rede hat sich aber auch die Enttäuschung, wenn nicht sogar der Zorn über die Haltung entladen, die das Ausland in den letzten Jahren den USA gegenüber eingenommen hat :

" Am Ende des zweiten Weltkrieges lagen die Volkswirtschaften der wichtigsten industrialisierten Staaten Europas und Asiens darnieder. Um ihnen beim Wiederaufbau zu helfen und ihre Freiheit zu schützen haben die Vereinigten Staaten 143 Milliarden Dollar Auslandhilfe bereitgestellt; denn es

./.

- 4 -

war unsere Pflicht, das zu tun. Heute haben diese Staaten, unter anderem wegen unserer Hilfe, ihre wirtschaftliche Vitalität wiedergewonnen und sind zu namhaften Konkurrenten geworden. Jetzt ist die Zeit für sie gekommen, dass auch sie ihren Anteil an der Last zur Verteidigung der Freiheit überall auf der Welt zu tragen haben. Die Paritäten sind zu berichtigen, und die wichtigsten Nationen müssen als gleichwertige Konkurrenten auftreten."

Die Atmosphäre, in der das Massnahmenpaket Nixons entstanden ist, scheint also nicht ganz frei von Emotionen gewesen zu sein. Daher ist es nicht frei von Widersprüchen. Mit handelspolitischen Waffen werden währungspolitische Ziele verfolgt ! Viele Fragen bedürfen noch der Klärung. Wird die Surcharge bald aufgehoben ? usw.

Untersucht man das Programm, so fällt weiter folgendes auf :

1. Alle Staaten, insbesondere aber die marktwirtschaftlich organisierten Industrieländer werden betroffen. Mit dem Goldembargo hat sich drastisch gezeigt - was als Tatsache schon längstens feststand aber gerne ignoriert wurde - dass das westliche Währungssystem praktisch allein auf dem Dollar basiert. Beweis dafür ist die Schliessung aller wichtigen Devisenmärkte ab 16. August.

Wie unsere Botschaft in Moskau berichtet, ist die Währungskrise auch für den Ostblock nicht problemlos. Die östliche Entwicklungshilfe und gerade auch die der Sowjetunion, obwohl im Vergleich zur westlichen recht bescheiden, wurde bisher vom propagandistischen Effekt aus betrachtet, auf dem Wagen der westlichen Entwicklungshilfe mitgetragen und profitierte auch von ihr. Wenn letztere nun eingeschränkt oder stark gekürzt werden sollte, müsste der Ostblock tüchtig in die Bresche springen, falls er sich nicht eine unaustilgbare Blösse geben will. Der Sowjetunion, die am Einsatz ihrer Entwicklungshilfe zugegebenermassen schon heute schwer trägt, dürfte aber die Perspektive noch weiterer Verpflichtungen doch gewisse Sorgen bereiten.

2. Die Vereinigten Staaten haben durch ihr einseitiges Vorgehen eine Führungsrolle, damit aber auch die Verantwortung für

./.

- 5 -

ihre Aktion übernommen. Präsident Nixon dürfte davon ausgegangen sein, dass es nutzlos gewesen wäre, die sich seit Jahren erfolglos dahinschleppenden Währungsgespräche in derselben Weise weiterzuführen und dass nur eine Schocktherapie zum Ziel führen könne. Durch das Goldembargo versucht er, gewisse Handelspartner u.a. zur Aufwertung zu zwingen, eine deflationäre und daher politisch in jedem Fall schwierige Massnahme, wobei das Paradoxe aber darin liegt, dass der Präsident die Industriestaaten für die Kurierung des kranken Dollars verantwortlich macht. Dem kann einzig entgegengehalten werden, dass sich die Korrektur des überbewerteten Dollars nur sehr schwer durch eine formelle Abwertung in den USA erreichen liesse. Sie wäre nur sinnvoll, wenn wichtige Länder sich bereit erklärten, nicht nachzuziehen. Auch wäre eine Aenderung der Dollarparität nicht ohne Zustimmung des immer noch sehr konservativ eingestellten Kongresses möglich.

3. Die formelle Aufhebung der Goldeinlöschungspflicht für den Dollar kommt praktisch der Anerkennung eines flottierenden Wechselkurses für die amerikanische Währung gleich. Damit rüttelt Präsident Nixon an der Basis des in Bretton Woods vereinbarten Währungssystems, das auf dem Prinzip fester Wechselkurse aufgebaut ist. Wie die Praxis gezeigt hat, können solche Kurse offenbar nur aufrecht erhalten werden bei einer Harmonisierung der währungs-, wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen der einzelnen Länder. Haben die USA darauf verzichtet, diese Harmonisierung zu erstreben? Nur vorübergehend oder im Sinne einer grundsätzlichen Entscheidung?

4. Mit dem neuen Wirtschaftsprogramm sind zweifellos grosse Risiken verbunden. Wird Präsident Nixon Erfolg haben?

Gewisse Zweifel an den Führungsqualitäten der Vereinigten Staaten dürften sich einschleichen, wenn man berücksichtigt, wie stark das neue Programm unter dem Einfluss innenpolitischer Bedürfnisse entstanden ist. Zudem ist der "voyage à Pékin intérieur" die zweite politische Kehrtwendung, die Präsident Nixon innert kurzer Zeit vollzogen hat. Die Berechenbarkeit der amerikanischen Politik

./.

- 6 -

ist damit sicher nicht gefördert worden. Können wir z.B. darauf vertrauen, dass die aussenwirtschaftlichen Massnahmen nur temporären Charakter haben ?

Auf die eigentlichen Gründe der schwindenden Wettbewerbskraft Amerikas und der hohen Inflationsrate ist der Präsident nicht direkt eingegangen. Der wunde Punkt liegt bekanntlich darin, dass die Vereinigten Staaten einen kostspieligen Krieg im Ausland ohne entsprechende/^{interne}Einschränkungen führen. Es muss bezweifelt werden, ob eine wirkliche Sanierung möglich ist, solange die Ausgaben für Vietnam nicht stark komprimiert werden können.

Die Möglichkeit einer Eskalation des internationalen Protektionismus, als Folge von Reaktionen auf die amerikanischen Massnahmen und anschliessenden Zügen und Gegenzügen, ist eine Gefahr, von der zu hoffen ist, dass sie auf jeden Fall gebannt werden kann. Die Einschränkung oder gar der Zusammenbruch des internationalen Handels und Finanzzahlungsverkehrs müsste sich verheerend auf die Wohlstandsentwicklung des Westens auswirken. Mit Depression und Arbeitslosigkeit wäre zu rechnen. Die Folgen : soziale Spannungen und innenpolitische Desintegrationserscheinungen, Abbau der Entwicklungshilfe und der Verteidigungsanstrengungen usw. Auf dem Wohlstand des Westens beruht das politische Gleichgewicht in der Welt und damit ein relativ hoher Grad an Sicherheit in Europa und in unserem Land im besonderen.

III.

Aus den bisherigen Feststellungen können für unser Verhalten folgende Schlüsse gezogen werden :

1. Die noch herrschende Ungewissheit über die Ziele der amerikanischen Aktion, ihre Erfolgchancen und die Reaktionen der Drittstaaten lassen es geraten erscheinen, von überstürzten Massnahmen abzusehen oder doch nur solche Massnahmen vorzusehen, die leicht einer nicht in jeder Hinsicht voraussehbaren Entwicklung angepasst werden können.

./.

- 7 -

2. Unser rein bilaterales Verhältnis zu den USA ist zur Zeit praktisch frei von Belastungen. Wir haben alles Interesse daran, den vielfältigen und wichtigen Verkehr mit diesem grossen Land weiter zu fördern. Unter diesem Gesichtspunkt gesehen müssten alle technischen Massnahmen, welche die gegenwärtige Situation erfordern könnte, möglichst freiheitlichen Charakter haben.

3. Die gegenwärtige Krise sprengt natürlich den bilateralen Rahmen. Sie ist Ausfluss der politischen und wirtschaftlichen Grossmachtstellung der USA. Die Schweiz wird nur eben mitbetroffen. Das Wirtschaftsprogramm Präsident Nixons ist auch nicht gegen die Schweiz gerichtet. Wir wissen zudem, dass das Ausmass der am 9. Mai erfolgten Aufwertung des Schweizerfrankens von amerikanischer Seite als genügend betrachtet wird.

Dass die Grossmachtstellung der USA im Wesentlichen intakt ist, kann u.a. an der trotz der Währungskrise zustande gekommenen Berlinregelung abgelesen werden.

Wie bereits festgestellt, leben wir mit einem Dollarstandard. Da - die EWG hat es u.a. vordemonstriert - die ausseramerikanischen Länder in monetärer Hinsicht völlig uneinig sind, ist anzunehmen, dass es auch in Zukunft keine Alternative zum Dollarstandard geben wird. Wir sitzen mit den USA im gleichen Boot und haben also ein eminentes Interesse an der Sanierung der amerikanischen Wirtschaftslage.

Zur gleichen Folgerung gelangen wir, wenn unsere Sicherheitsinteressen ins Kalkül einbezogen werden.

Wegen der Unausweichlichkeit der Wahl - in unserem währungspolitischen Spiel verfügen wir nur über eine amerikanische Karte - muss in Kauf genommen werden, dass wie schon gesagt die Aussichten für einen durchschlagenden Erfolg des amerikanischen Wirtschaftsprogramms nicht eben die besten sind. Etwas aufgehellt würde das Bild, wenn die Feststellungen einzelner Beobachter Amerikas zutreffen sollten, wonach die ausserordentliche Vitalität der amerikanischen

./.

- 8 -

Nation nicht unterschätzt werden darf. Es sei offensichtlich, dass die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und auch psychologischen Probleme, mit denen das Land zu kämpfen hat, zu einem wesentlichen Teil als Folge der sich übersteigernden technologischen und industriellen Entwicklung betrachtet werden müsse; ihr Auftreten habe auch den Willen, ihrer Herr zu werden, in beachtlichem und ermutigendem Mass geweckt. Es sind aber auch pessimistische Urteile zu hören. Der Unternehmungsgeist der ersten Pioniere sei der Tendenz gewichen, möglichst schnell und ohne Mühe Geld zu verdienen. Wie dem auch sei ist zu hoffen, dass die jetzt klar eingestandenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu einem beschleunigten Abbau des Vietnamkrieges, eine der wesentlichen Ursachen eben dieser Schwierigkeiten, führen können. Ferner ist die jetzige Krise vorwiegend auf Liquiditätsschwierigkeiten zurückzuführen; das amerikanische Wirtschaftspotential bleibt gewaltig und die internationale Vermögensbilanz sehr stark aktiv.

Nach dieser Analyse liegt eine Ueberbrückung der währungs- und handelspolitischen Gegensätze zwischen den USA und den übrigen Ländern ohne jeden Zweifel im wohlverstandenen Interesse der westlichen Welt. Die erforderlichen technischen Lösungen müssen mit den USA, nicht gegen sie gesucht werden, wobei auch hier im Sinne unserer traditionellen Aussenwirtschaftspolitik möglichst liberalen Lösungen der Vorzug zu geben ist. (Das schliesst nicht aus, dass die Schweiz ihre handelspolitischen Forderungen, insbesondere bezüglich der 10%igen Surcharge, mit dem nötigen Nachdruck vertritt; Voraussetzung ist nur, dass im Eifer des Gefechtes unseres höheren Interessen nicht vergessen werden.)

Diese Schlussfolgerungen stehen in Uebereinstimmung mit der "vocation universelle" unseres Landes und den Bemühungen des Bundesrates, die politische und wirtschaftliche Stellung der Schweiz in einem weltweiten Zusammenhang zu verankern. Im Rahmen der europäischen Integrationsbestrebungen ist allerdings auch die "vocation

./.

- 9 -

européenne" der Schweiz aktualisiert worden. Es wird nicht immer möglich sein beide politischen Kurse, den weltweiten und den regionalen, kompromisslos, d.h. ohne Konzessionen an die eine oder andere Seite einzuhalten, und zwar besonders dann, wenn in der EWG - wie zur Zeit wieder - antiamerikanische Töne hörbar werden. Grundsätzliche Schwierigkeiten dürften aber kaum zu erwarten sein, da wir ganz offensichtlich nicht vor der Alternative Europa oder die Welt stehen, sondern es mit einem "sowohl als auch" zu tun haben. Diese Feststellung gilt auch für die Währungspolitik.

Endlich sei noch festgehalten, dass keine Bedenken neutralitätspolitischer Art gegen die dargestellte Ausrichtung unserer Politik bestehen, solange wir keine Bindungen eingehen, die uns im Kriegsfall in unserer politischen Handlungsfähigkeit einschränken würden.