

s.C.41.103.2. - SIN/ly/bg

Bern, den 20. März 1973

Ist ein Beitritt zu den Instituten von
Bretton Woods mit der schweizerischen
Neutralität vereinbar?

I. Charakterisierung der Institute von Bretton Woods

Aus der Konferenz von Bretton Woods vom 1. bis 22. Juli 1944 sind zwei Institute hervorgegangen, die sich als Spezialorganisationen der Vereinten Nationen mit Finanzierungs- und Währungsfragen befassen. Es handelt sich um den Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF) und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, BIRD), auch kurz Weltbank genannt. In der Folge sind der Weltbank zwei weitere Institutionen angegliedert worden, die ebenfalls Sonderorganisationen der UNO bilden, nämlich die Internationale Finanzkorporation (International Finance Corporation, IFC) im Jahre 1956 und die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) im Jahre 1960.

Dem IFM obliegt die Sorge für die Erhaltung und Entfaltung eines geordneten zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, sich aller zwischenstaatlicher Beschränkungen der laufenden Zahlungen zu enthalten (z.B. Devisenbewirtschaftung, bilaterale Verrechnungsabkommen) und Wechselkurse gemeinsam (bzw. in Verbindung mit der in der Konvention vorgesehenen internationalen Währungskörperschaft) festzusetzen. Als Mittel dazu dient der Währungsfonds. Er stellt einen Mechanismus dar zur Vermittlung

von Devisenkrediten zwischen den Mitgliedstaaten zwecks Ueberbrückung temporärer Diskrepanzen in Angebot und Nachfrage in den einzelnen Währungen.

Die Aufgabe der Weltbank ist es, bei der Förderung langfristiger Entwicklungsvorhaben durch Gewährung internationaler Kredite mitzuhelfen. Sie vermittelt Kapitalien aus devisenstarken, zum Kapitalexport befähigten Ländern nach devisenschwachen Ländern auf der Grundlage der Solidarhaftung der Gesamtheit der Mitgliedstaaten.

Während die Weltbank Entwicklungsprojekte gegen Regierungsgarantie zu marktgemässen Bedingungen finanziert, gewährt die IDA zinslose Darlehen mit Rückzahlungsfristen bis zu 50 Jahren. Derartige Kredite sollen den wirtschaftlich weniger fortgeschrittenen Mitgliedstaaten zu Gute kommen.

Aufgabe der IFC ist es, die industrielle Entwicklung privater Unternehmen, vor allem in wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten zu fördern. Dies geschieht auf marktkonformer Basis.

Die Mitgliedschaft beim IMF ist Voraussetzung für diejenige bei der Weltbank und deren Zweiginstituten, aber es besteht umgekehrt keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten des Fonds, der Bank und den erwähnten Instituten beizutreten. Gegenwärtig hat der IMF 125 Mitglieder, die Weltbank etwas weniger. Ausserhalb dieser Institute sind bisher, von der Schweiz abgesehen, praktisch nur China und die Oststaaten (mit Ausnahme Jugoslawiens und Rumäniens) geblieben. In der Schweiz wird die Frage des Beitritts zu den vier Instituten von Washington zur Zeit neu überprüft. Dabei stellt sich u.a. auch die Frage der Vereinbarkeit eines Beitritts mit der schweizerischen Neutralität.

II. Neutralitätsrechtliche bzw. -politische Verpflichtungen der Schweiz auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet ¹⁾

Man unterscheidet gewöhnliche und dauernde Neutralität.

Unter gewöhnlicher Neutralität versteht man den Rechtszustand eines Staates, welcher nicht an einem zwischen andern Staaten ausgebrochenen Krieg teilnimmt. Von wirtschaftlicher Neutralität kann in diesem Zusammenhang nur insoweit gesprochen werden, als dem neutralen Staat untersagt ist, den Kriegführenden finanzielle Unterstützung - Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung - zu gewähren oder ihnen Waffen oder Munition zu liefern, und zwar auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden (absolutes Verbot). Aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in Feindseligkeiten kann ferner abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende und absichtliche wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt.

Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, dauernd neutral zu sein. Für den dauernd neutralen Staat bestehen im Unterschied zur gewöhnlichen Neutralität Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten, des Inhalts, keinen Krieg zu beginnen und die Neutralität und Unabhängigkeit zu verteidigen (Hauptpflicht). Hinzu kommen die sekundären Pflichten (Verwirkungen) des dauernd neutralen Staates: alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. Das heisst, er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.

Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen

1) Vgl. für das Folgende R. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 17 (1956/57), S. 1 ff., dessen Ausführungen zum Teil wörtlich übernommen sind.

vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung der Schweiz höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz eine Parteinahme zu vermeiden. Hingegen betrachtet sich die Schweiz völlig frei, internationalen Organisationen wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und kulturellen Charakters beizutreten, ohne Rücksicht auf den grösseren oder kleineren Kreis der beteiligten Staaten.

Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insoweit, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit andern wirtschaftlich stärkeren Staaten abschliessen darf, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Davon abgesehen darf er auch nicht durch wirtschafts- oder währungspolitische Massnahmen die Aufrüstung eines Staates ausdrücklich oder absichtlich unterstützen oder politisch motivierte Wirtschafts- oder Währungsmassnahmen von Staaten, die gegen ihre politischen Gegner gerichtet sind, begünstigen. Ein permanent neutraler Staat, der sich so verhielte, würde seine Haltung in einem Kriege dadurch präjudizieren und Zweifel an seiner Neutralität aufkommen lassen.

III. Folgerungen im Hinblick auf einen evtl. Beitritt zu den Bretton Woods-Instituten

1. Das Verhältnis zur UNO

Die Schweiz ist mit Ausnahme der Bretton Woods-Institute Mitglied aller Spezialorganisationen der Vereinten Nationen. Vor dem Beitritt wurde jeweils die Frage der Vereinbarkeit mit der Neutralität geprüft und bejaht. Nur im Falle der Internationalen Zivil-

Luftfahrts-Organisation (ICAO) und der Organisation für die Seeschifffahrt (IMCO) wurde schweizerischerseits zu dieser Frage eine Erklärung abgegeben bzw. ein Vorbehalt angebracht. Sie bezogen sich insbesondere auf die Zusammenarbeit dieser Organisationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO und vor allem auf die daraus resultierenden Beziehungen zum Sicherheitsrat. Beim Beitritt zur Internationalen Atomenergie-Agentur (AIEA) bezog sich der Vorbehalt auch auf die Ueberwachungs- und Sanktionskompetenz der Organisation.

Nach Art. 63 Abs. 1 der Charta schliesst der Wirtschafts- und Sozialrat mit den Spezialorganisationen Abkommen über die Bedingungen ab, unter denen diese Organisationen mit den Vereinten Nationen in Verbindung gebracht werden. Da der Wirtschafts- und Sozialrat nach Art. 65 dem Sicherheitsrat Auskünfte erteilen und ihn auf dessen Verlangen unterstützen kann, befassen sich die Abkommen u.a. auch mit den Beziehungen zwischen Spezialorganisationen und Sicherheitsrat der UNO. Ueblicherweise wird eine Zusammenarbeit der Spezialorganisationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat und die Gewährung jeder Auskunft und Hilfe vereinbart, "die der Sicherheitsrat verlangen könnte, unter Einschluss der Hilfe, die dazu dient, die Verwirklichung der Beschlüsse des Sicherheitsrates zu ermöglichen, welche den Frieden und die internationale Sicherheit bewahren oder wieder herstellen soll". 3)

Diese oder vergleichbare Klauseln empfand der Bundesrat im Falle der FAO, UNESCO und ähnlicher Spezialorganisationen als für die schweizerische Neutralität ungefährlich. Er legte dies in einer eingehenden Abklärung anlässlich des Beitritts der Schweiz zur FAO dar. 4) Darin wird betont, dass das Abkommen mit der UNO den einzelnen Mitgliedstaaten der FAO keine direkten Verpflichtungen auferlege,

3) Vgl. Art. 7 des Vertrags mit der UNESCO.

4) BBl. 1946, III, 1092.

sondern nur der FAO als Ganzes. Durch ihren Beitritt zur FAO erkläre sich daher die Schweiz zwar stillschweigend damit einverstanden, dass die Informationen, die sie an die FAO liefert, evtl. an den Sicherheitsrat übermittelt werden. Da diese Informationen aber nicht vertraulicher Natur seien und in den meisten Fällen ohnehin veröffentlicht würden, sei die Uebermittlung an den Sicherheitsrat mehr eine formelle Angelegenheit. (ASIA) *Internationaler Atomenergie-Organisation*

Bei der ICAO befürchtete der Bundesrat hingegen, dass die Auskunftspflicht schwerwiegendere Folgen haben könnte, als bei den andern Organisationen ⁵⁾, weshalb der schweizerische Delegierte an der ersten Versammlung der Organisation im Auftrag des Bundesrates die Erklärung abzugeben hatte, die Schweiz als Nichtmitglied der Vereinten Nationen könne keine Verpflichtung gegenüber dem Sicherheitsrat übernehmen, die mit ihrem Statut der immerwährenden Neutralität unvereinbar wäre. Die genauen Gründe, die den Bundesrat bei dieser Organisation zu vermehrter Zurückhaltung veranlassten, gehen aus seiner Botschaft an das Parlament nicht hervor. *der Spezialkommission*

Im Falle der IMCO vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass angesichts der grossen Bedeutung der Schweizer Flotte für die Versorgung des Landes in Kriegszeiten alles unternommen werden müsse, um ihren absolut neutralen Charakter sicherzustellen. Bei der Unterzeichnung der Satzung der IMCO hinterlegte daher der Vertreter der Schweiz den Entwurf eines Vorbehaltes, gegen den kein Einspruch erhoben wurde und der folgendermassen lautete:

"Bei Anlass der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde ... bringt die Schweiz in allgemeiner Hinsicht den Vorbehalt an, dass ihre Mitarbeit an der IMCO, insbesondere was die Beziehungen dieser Organisation zur Organisation der Vereinten Nationen anbelangt, nicht über den Rahmen hinausgehen kann, der von ihrer Stellung als immerwährend neutraler Staat vorgezeichnet ist. Im Sinne dieses allgemeinen Vorbehalts bringt sie im speziellen ihre Reserve gegenüber dem Wortlaut des Artikels VI zum Ausdruck, wie er gegenwärtig in der im Entwurf vorliegenden Vereinbarung zwischen der IMCO und der UNO enthalten ist, oder gegenüber

5) BB1. 1954, II, 492

jeder ähnlichen Bestimmung, welche die erwähnte Bestimmung in der genannten oder einer andern Vereinbarung ersetzen oder ergänzen könnte." 6)

Im Gegensatz zur ICAO betrifft der Vorbehalt nicht nur die Beziehungen zur UNO, sondern die "Mitarbeit an der IMCO" ganz allgemein.

Was die Grundidee der vom Bundesrat im Laufe der Jahre verfolgten Politik in diesem Zusammenhang ist, ist schwer abschätzbar. Man scheint eine Entscheidung von Fall zu Fall getroffen zu haben, wobei neben der Ausgestaltung der Beziehungen zum Sicherheitsrat auch die praktische Bedeutung der Tätigkeit der Organisation in Kriegszeiten (Luft-, Seeverbindungen) von Ausschlag war.

Dieselben Probleme stellen sich bei den Bretton Woods-Instituten ebenfalls. Da der IMF und die Weltbank nahezu gleichzeitig mit der UNO ins Leben gerufen wurden, findet sich in ihren Statuten zwar kein ausdrücklicher Hinweis auf die UNO, sondern nur eine allgemeine Bestimmung über die Beziehungen zu "andern internationalen Organisationen" (Art. X). Beide Institute haben aber mit der UNO Vereinbarungen abgeschlossen, die die Zusammenarbeit im Detail regeln. Bei der Errichtung der IFC und der IDA wurde das in den Statuten ausdrücklich vorgesehen (Art. IV Ziff. 7 bzw. Art. VI Ziff. 7). Falls diese Vereinbarungen der vier Institute mit der UNO ähnlich gehalten sind wie jene anderer Spezialorganisationen - was wir mangels Unterlagen vorläufig nicht wissen, aber anzunehmen geneigt sind - wirft der Beitritt diesbezüglich keine grundsätzlich neuen Fragen auf. Je nach der Bedeutung der Tätigkeit dieser Organisationen müsste aber unter Umständen eine Neutralitätserklärung oder ein Vorbehalt abgegeben werden.

2. Die mangelnde Universalität

Im Gegensatz zu den andern Spezialorganisationen der UNO sind die meisten Oststaaten und China nicht Mitglied des IMF und

6) BBl. 1954, II, 493

damit auch nicht der Weltbank und ihrer Zweiginstitute. Die Gründe dafür sind anscheinend weniger währungstechnischer und wirtschaftsphilosophischer, sondern politischer Natur. Obwohl die UdSSR an den Vorbereitungsarbeiten teilgenommen hatte, weigerte sie sich anschliessend im Gefolge des kalten Krieges, dem IMF beizutreten. In Anbetracht der Tatsache, dass der Fonds an sich jedem interessierten Staat offen steht, ist die mangelnde Universalität vom Neutralitätspolitischen Gesichtspunkt aus gesehen aber nicht bedenklich. Zwar haben die USA auf Grund ihrer grossen Beitragsquote und des Prinzips der Stimmenwägung in den vier Instituten eine vorherrschende Stellung. Eigentliche Neutralitätspolitische Bedenken erwecken aber nur Organisationen, die Allianzcharakter haben oder eindeutig politische Ziele verfolgen. Wenn gewisse Staaten am Beitritt zu einer Organisation mit wirtschafts- bzw. währungspolitischer Zielsetzung kein Interesse haben, bedeutet das nicht, dass sich auch die Schweiz Zurückhaltung auferlegen muss. Bereits die jetzigen Mitglieder des IMF repräsentieren die verschiedenartigsten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme. Ein eventueller Beitritt der Schweiz zum IMF würde in dieser Hinsicht nicht mehr bedeuten, als eine Bestätigung dafür, dass sie mit dem Wirtschafts- und Währungssystem der nichtkommunistischen Welt verknüpft ist.

3. Die Geschäftstätigkeit der vier Institute

Von grösserer Bedeutung ist, inwieweit die Geschäftstätigkeit der vier Institute die währungs- und wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit der Schweiz beeinträchtigen würde. Es stellt sich die Frage nach dem Aufgabenkreis und nach der Willensbildung in den Organisationen.

a) IMF

Eines der Hauptziele des IMF ist die Währungsstabilität. Nach Art. IV Ziff. 5 lit. b des Statuts dieser Organisation darf ein Mitglied die Parität seiner Währung nur nach Beratung mit dem Fonds ändern. Damit wird die Handlungsfreiheit des einzelnen Mitglied-

staates theoretisch eingeschränkt. Praktisch wurden aber Währungs-korrekturen bis zu 10 % von den einzelnen Ländern gleichwohl ohne vorherige Konsultationen durchgeführt. Der Fonds wurde in der Regel jeweils kurz vor der offiziellen Ankündigung informiert. Die Tragweite der erwähnten Bestimmung wird im weiteren dadurch gemildert, dass der Fonds seine Zustimmung zu erteilen hat, wenn die Aenderung zur Behebung einer grundlegenden Gleichgewichtsstörung nötig ist (lit. f). Davon abgesehen erwähnt das Statut des Fonds den Fall einer Aenderung trotz Einspruchs des Fonds ausdrücklich (Ziff. 6). In einem solchen Fall finden die Bestimmungen über den Rücktritt von der Mitgliedschaft Anwendung (Art. XV).

Eine andere Bestimmung der IMF-Statuten, die auf den ersten Blick Bedenken erwecken könnte, findet sich in Art. VII. Nach Ziff. 2 dieses Artikels kann der Fonds, um seine Bestände an knappen Währungen aufzufüllen, von einem Mitglied verlangen, dass es ihm eigene Zahlungsmittel gegen Gold verkauft. Da Beschlüsse des Fonds nach Art. XII Ziff. 5 lit. d in der Regel durch Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst werden - im Unterschied zum Einstimmigkeitsprinzip anderer Organisationen - könnte dadurch die Handlungsfreiheit des einzelnen Mitglieds eingeschränkt werden. Diese Bestimmung wurde allerdings unseres Wissens bis heute nie angerufen. Davon abgesehen ist sie seit der Aufhebung der Konvertibilität von Dollars in Gold praktisch ausser Kraft gesetzt.

Nach Ziff. 3 des gleichen Artikels darf der Fonds eine Währung als knapp erklären, wenn die Nachfrage nach ihr so gross geworden ist, dass deren Zurverfügungstellung für Fondstransaktionen wegen eines zu geringen Bestandes in den IMF-Reserven ernstlich gefährdet ist. Eine derartige formelle Knappheitserklärung berechtigt jedes Mitglied des IMF, im Verkehr mit dem betreffenden Land einseitige Restriktionen anzuwenden. Diese sogenannte Knappheitsklausel wurde noch nie angerufen und ihre praktische Bedeutung scheint heute gering zu sein. Mit Restriktionen muss im übrigen auch ein Land rechnen, das dem IMF nicht beigetreten ist.

Andere Verpflichtungen finden sich in Art. VIII. Es handelt sich insbesondere um den Verzicht auf die Beschränkung laufender Zahlungen, die Vermeidung diskriminierender Währungspraktiken und die Verpflichtung zur Umwechslung eigener Zahlungsmittel. Diese Verpflichtungen standen nach dem 2. Weltkrieg, als die Schweiz mit ihren wichtigsten Wirtschaftspartnern ein Netz von Clearingabkommen abgeschlossen hatte, einem Beitritt zum Fonds entgegen, da sich unser Land nicht wie die meisten andern Länder auf den Ausnahmeart. XIV hätte berufen können. In der Zwischenzeit hat die Schweiz auf diese Abkommen verzichtet. Die Verpflichtungen des Art. VIII entsprechen sowohl unserer Währungspolitik als jener unserer wichtigsten Handelspartner. Es ist nicht anzunehmen, dass dieser Artikel die zukünftige Handlungsfreiheit der Schweiz auf dem Währungsgebiet massgeblich zu beeinträchtigen vermöchte.

Was schliesslich die Kreditfähigkeit des IMF anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass der Fonds nicht dazu dient, spezielle Investitionsvorhaben der Mitgliedstaaten zu finanzieren, sondern er soll bei einer vorübergehenden Knappheit einer Währung einspringen. Im Fall einer weltweiten kriegerischen Auseinandersetzung würde die Devisenbewirtschaftung sicher wieder eingeführt und das ganze System des IMF zusammenbrechen. Die Gefahr einer neutralitätswidrigen, einseitigen Begünstigung einer Kriegspartei durch finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung ist somit unwahrscheinlich.

Es ist in diesem Zusammenhang im übrigen auch daran zu erinnern, dass die Schweiz dem am 5. August 1955 unterzeichneten Europäischen Währungsabkommen beitrug. Dieses Abkommen umfasste ebenfalls einen Fonds, der die Erteilung von kurzfristigen Krediten zur Ueberwindung temporärer Zahlungsbilanzschwierigkeiten erlauben sollte.⁷⁾ Es ist auf Ende 1972 aufgehoben und durch neue Abmachungen über die Zusammenarbeit auf dem Währungssektor

7) Vgl. dazu auch H. Haug: Neutralität und Völkergemeinschaft, 1962, S. 123.

ersetzt worden. Einerseits handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen den Zentralbanken, wonach gegenseitig für die in fremden Währungen gehaltenen Betriebsmittel dieser Banken eine Wechselgarantie eingeführt wurde. Zum anderen wurde im Rahmen der OECD ein neues Komitee zur Behandlung von Währungs- und Wechselfragen geschaffen. Auf die Errichtung eines Fonds wurde verzichtet.

Zusammenfassend zeigt sich, dass verschiedene Artikel der Statuten des IMF ohne Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates Anwendung finden können. Damit wird dessen Handlungsfreiheit zumindest theoretisch eingeschränkt. Die heutige praktische Bedeutung vieler dieser Bestimmungen scheinen jedoch nicht weit zu gehen (vgl. z.B. Art. IV Ziff. 5 lit. b). Davon abgesehen existieren Ausnahmeklauseln (vgl. z.B. Art. IV Ziff. 5 lit. f). Schliesslich steht jedem Mitgliedstaat nach Art. XV Ziff. 1 ein Rücktrittsrecht mit sofortiger Wirkung offen. Der Fonds hat nach Ziff. 3 des gleichen Artikels mit dem ausscheidenden Mitglied unverzüglich abzurechnen. Lässt sich keine Verständigung erreichen, findet ein Verfahren Anwendung, das vorsieht, dass ein Teil der Quote des betreffenden Mitglieds nach sechs Monaten seit dem Rücktritt und der Rest während der nächsten 5 Jahre ausbezahlt wird. Die normalen Geschäfte des Fonds in der betreffenden Währung haben jedoch sofort aufzuhören. Dass das Rücktrittsrecht mit sofortiger Wirkung nicht nur theoretischer Natur ist, sondern als praktische Alternative durchaus offensteht, hat sich beim Ausscheiden Indonesiens und Kubas gezeigt. Auch der Schweiz stünde die Möglichkeit offen, jederzeit aus dem Fonds auszutreten, sollte sich zeigen, dass dessen Geschäftstätigkeit eine glaubwürdige Neutralitätspolitik gefährdet.

Schliesslich soll noch auf die neuerdings geschaffenen Sonderziehungsrechte (SZR) eingegangen werden (Art. XXI ff.). Es ist schwierig, sich über deren Auswirkungen auf die bisherige unabhängige Währungspolitik der Schweiz klar zu werden. Die SZR wurden nach jahrelangen Vorarbeiten als künstliche Währungsreserve im Jahre 1970 erstmals in Kraft gesetzt, um dem damals befürchteten

weltweiten Mangel an konventionellen Währungsreserven (Gold und Dollars) zu begegnen. SZR werden jedem Mitgliedland des IMF im Verhältnis zu seiner Fondsquote gratis zugeteilt. Sie haben drei Funktionen. Einmal können sie bei Nichtgebrauch als Währungsreserve verbucht werden. Eine weitere Verwendungsmöglichkeit besteht darin, dass ein zahlungsbilanzschwaches Land gegen Abgabe von SZR Bestände in eigener Währung bei einem Drittstaat zurückkauft. Schliesslich dienen sie einem Defizitland zum Erwerb konvertibler Devisen, indem es den IMF von seiner Absicht in Kenntnis setzt, eigene SZR an ein anderes Mitglied des IMF abzugeben. An sich muss ein Mitglied des Fonds nicht notwendigerweise am Sonderziehungskonto beteiligt sein (Art. XXIII Ziff. 1). Anscheinend kommt aber für die Schweiz ein Abseitsstehen nicht in Frage. Von der Beteiligung am Sonderziehungskonto kann ein Mitglied jederzeit mit sofortiger Wirkung zurücktreten (Art. XXX Ziff. 1). Die Zuteilung der SZR erfolgt durch den Fonds, wobei es einer qualifizierten Mehrheit von 85 % der Gesamtstimmzahl bedarf (Art. XXIV Ziff. 4 lit. d). Falls der Gouverneur eines Mitgliedstaates dagegen stimmt, erhält sein Land nach Art. XXIV Ziff. 2 lit. e keine SZR zugeteilt. Damit scheint die Handlungsfreiheit des einzelnen Mitglieds, was die Zuteilung von SZR betrifft, gesichert. Ueber die Verwendung zugeteilter SZR bestimmt hingegen zumindest teilweise der Fonds mit Mehrheitsbeschluss. Will beispielsweise ein Defizitland konvertible Devisen erwerben, bezeichnet der Fonds ein währungsstarkes Mitglied. Dieses hat die SZR des Defizitstaates entgegenzunehmen und es muss als Gegenleistung konvertible Devisen an dieses Land überweisen.

b) Weltbank

Bei der Weltbank spielt die Frage der Vereinbarkeit ihrer Kreditpolitik mit der schweizerischen Neutralitätspolitik die zentrale Rolle. Die Bank soll, wie dargelegt, Darlehen garantieren oder selbst gewähren. Diese Aufgabe der Bank erweckt insofern Bedenken, als dadurch ein Mitgliedstaat im Falle einer kriegerischen

Verwicklung der übrigen Mitglieder mit Drittstaaten als Neutraler in die Lage geraten kann, entgegen den neutralitätsrechtlichen Vorschriften einer der beiden Kriegsparteien eine staatliche Anleihe gewähren zu müssen.⁸⁾ Der österreichische Völkerrechtler Zemanek hat dies im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft permanent neutraler Staaten in der Europäischen Investitionsbank (EIB) betont.⁹⁾

Nach Coing¹⁰⁾ kann die Bank Darlehen nur gewähren, wenn das Mitglied, auf dessen Markt das Kapital aufgebracht wird, sowie das Mitglied, auf dessen Währung das Darlehen lautet, zugestimmt haben. Ebenso bedürfe die Ausleihe von eingezahlten Währungsbeträgen der Zustimmung des einzahlenden Mitglieds. Die Statuten des Fonds (Art. IV Ziff. 1 und 2) sind diesbezüglich allerdings nicht eindeutig und es scheint, dass in der Praxis die Direktion des Fonds regelmässig über die Gewährung von Darlehen entscheidet, ohne dass die Zustimmung des Staates eingeholt würde, der das Kapital zur Verfügung gestellt hat. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass im Extremfall - z.B. falls Darlehen an Kriegsparteien in Betracht gezogen werden - der Schweiz nach Art. VI Ziff. 1 die Möglichkeit offensteht, mit sofortiger Wirksamkeit aus der Bank auszutreten.¹¹⁾

Im hier interessierenden Zusammenhang muss auch Art. IV Ziff. 10 der Statuten der Bank beachtet werden. Danach dürfen sich die Bank und ihre Beamten weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch sich durch den politischen Charakter des oder der betreffenden Mitglieder in ihren Beschlüssen beeinflussen lassen. Die Entscheidungen sollen nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen und diese unparteiisch gegeneinander abgewogen werden. Dass die Bank diese Bestimmungen ernst nimmt, zeigt

8) Vgl. dazu J.F. Lalive, *Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants*, 1941.

9) K. Zemanek, *Wirtschaftliche Neutralität*, *Juristische Blätter*, Band 81 (1959), S. 251.

10) *Wörterbuch für Völkerrecht*, Bd. II, S. 47 ff.

11) Zur Abrechnung mit dem ausgetretenen Mitglied vgl. Art. VI, Ziff. 4.

die Auseinandersetzung zwischen ihr und der UNO in den Jahren 1964 - 1969. Die Generalversammlung hatte die Bank, wie übrigens auch den Währungsfonds, aufgefordert, Portugal und Südafrika keine Darlehen mehr zu gewähren. Als die Bank diesen beiden Staaten gleichwohl grössere Beträge zur Verfügung stellte, entspann sich eine lange Kontroverse zwischen den beiden Organisationen. Die UNO berief sich auf die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen ihr und der BIRD; die Weltbank verwies auf Art. IV Ziff. 10 ihres Statuts. Trotz verschiedenster Aufforderungen von seiten der Generalversammlung und Konsultationen mit dem Generalsekretär, weigerte sich die Bank von ihrer Praxis abzuweichen.¹²⁾ An dieser Haltung hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Damit hat die Bank den gültigen Beweis geliefert, dass sie sich von politischen Auseinandersetzungen fern zu halten gedenkt. Es muss allerdings damit gerechnet werden, dass im Falle eines Beitritts der Oststaaten zur Weltbank deren bisherige Praxis gegenüber Portugal und Südafrika geändert würde. Aber es darf schliesslich auch in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass als letzter Ausweg für Staaten, die mit der Politik der Bank nicht einverstanden sind, gemäss Art. VI Ziff. 1 das jederzeitige Recht der Mitglieder auf Rücktritt mit sofortiger Wirksamkeit besteht.

c) IDA und IFC

Was zur Kreditpolitik der Weltbank angeführt wurde, gilt in ähnlicher Weise auch für die IDA. Sie soll die Tätigkeit der Bank ergänzen durch Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu günstigen Bedingungen. Auch hier muss das Verbot von Anleihen im Kriegsfall im Auge behalten werden, weshalb das jederzeitige Recht auf Rücktritt mit sofortiger Wirkung (Art. VII Ziff. 1) von Bedeutung ist. Das Statut der IDA verbietet eine Geschäftsführung nach politischen Gesichtspunkten (Art. V Ziff. 6).

12) Vgl. D. Ruzié, Organisations internationales et sanctions internationales, 1971, S. 140 ff.

Die Artikel des IFC-Statuts über politische Tätigkeit und Rücktritt entsprechen jenen der IDA (Art. III Ziff. 9; Art. V Ziff. 1). Entscheidungen über die Verwendung der Gelder werden auch hier mit Stimmenmehr getroffen (Art. IV Ziff. 3). Da die Gelder der IFC im Unterschied zur BIRD und IDA der Förderung privater Gesellschaften in den Mitgliedstaaten dienen, ist das vom Gesichtspunkt der Neutralität aus weniger bedenklich.

4. Vertretung im Direktorium

Eine weitere Frage, die sich stellt, betrifft die Geschäftsleitung der vier Institute. Es besteht jeweils ein Rat der Gouverneure und ein Direktorium. Alle den Instituten zukommenden Rechte und Befugnisse stehen dem Rat zu, doch kann er diese - mit gewissen Ausnahmen - ans Direktorium übertragen (vgl. z.B. Art. XII Ziff. 2 IMF). Während im Rat der Gouverneure jedes Mitglied vertreten ist, umfasst das Direktorium nur 20 Direktoren. Die Gouverneure bzw. Direktoren der Weltbank sind ex officio auch Gouverneure bzw. Direktoren der IDA (Art. VI Ziff. 4 lit. b) und der IFC (Art. IV Ziff. 4 lit. b), sofern sie Mitglieder der Bank vertreten, die auch diesen beiden Zweiginstituten beigetreten sind.

Abgesehen von den Direktoren der sechs Länder mit den höchsten Beitragsquoten (USA, Grossbritannien, BRD, Frankreich, Japan und Indien) vertritt jeder Direktor eine Gruppe von mehreren Ländern. Innerhalb der Gruppe findet nicht eine Rotation statt in dem Sinn, dass jedes Land für eine gewisse Zeit ins Direktorium abgeordnet wird, wie das bei andern Organisationen der Fall ist, sondern der Vertreter der Gruppe sollte die gemeinsamen Interessen aller Mitglieder wahren. Er muss bei Abstimmungen die Stimmen der Länder, die ihn abordnen, als Einheit abgeben (Art. XII Ziff. 3 lit. i IMF; Art. V Ziff. 4 lit. g BIRD; Art. IV Ziff. 4 lit. c IFC; Art. VI Ziff. 6 Ziff. 6 lit. c IDA).

Sollte die Schweiz im Falle eines Beitritts einen Direktor stellen können, müsste sie eventuell damit rechnen, auch für Länder wie Rumänien oder Spanien auftreten zu müssen. Alle anderen Länder scheinen bereits in Gruppen organisiert zu sein und eine Aenderung liesse sich nur unter Schwierigkeiten erreichen. Sollte kein Schweizer Direktor werden, müssten unsere Interessen vom Vertreter eines andern Mitgliedstaates gewahrt werden. In der Presse ist die Frage aufgeworfen worden, ob das mit der Neutralitätspolitik der Schweiz vereinbar ist.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die oberste Gewalt im Fonds und in der Bank (und ihren Zweiginstituten) beim Rat der Gouverneure liegt, wo jedes Land vertreten ist. Theoretisch ist die besondere Vertretungsregelung, die für das Direktorium gilt, neutralitätspolitisch unbedenklich. Sind die Länder, die ein Direktor vertritt, einer Meinung, wird er in diesem Sinne auftreten und an Abstimmungen teilnehmen können. Lässt sich ein gemeinsamer Nenner nicht finden, bleibt der Direktor eben handlungsunfähig.

Die Praxis ist allerdings eigene Wege gegangen. Die Vertretung nicht-landeseigener Interessen durch die Direktoren ist nur beschränkt gewährleistet. Oft pflegen sie in ihren Stellungnahmen auf unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Gruppe hinzuweisen, stimmen aber so, wie es ihren nationalen Interessen entspricht. Man mag sich zu dieser Übung stellen wie man will, vom neutralitätspolitischen Standpunkt aus lässt sich dagegen nichts einwenden. Diese Übung läuft nämlich praktisch auf die Regelung hinaus, die auch andere Organisationen kennen. Bei kleineren Gremien treten dort die einzelnen Mitglieder häufig z.B. für eine regionale Gruppe von Staaten auf; sie vertreten jedoch stets nur ihre eigenen Ansichten. Im vorliegenden Fall mag ein kleiner Unterschied darin bestehen, dass die Stimmkraft jedes Mitglieds von den Stimmen abhängt, die den Mitgliedern seiner Gruppe zuerkannt wurden. Es handelt sich dabei aber nicht um einen grundsätzlichen Unterschied. Vor allem ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. XII Ziff. 5 lit. d des Fonds (Art. V Ziff. 3

lit. b der Weltbank) für Entscheide des Rats der Gouverneure und des Direktoriums Stimmenmehrheit vorsieht. Das Prinzip der Stimmenmehrheit für derartige Beschlüsse stellt eine mindestens so weitgehende Einschränkung der währungs- und finanzpolitischen Unabhängigkeit der Schweiz dar, wie die Vertretung durch einen nichtschweizerischen Direktor. Unabhängig von der Ansicht, die im Direktorium vertreten wird, muss die Schweiz nämlich damit rechnen, dass ihre Ansicht sich nicht durchsetzt. Dies ist nicht eo ipso neutralitätspolitisch anfechtbar. Es kommt, wie unter Ziff. 3 dargelegt, darauf an, was für Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst werden können. Und von ganz besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, wie bereits mehrfach erwähnt, dass jederzeit die praktische Möglichkeit zum Rücktritt mit sofortiger Wirkung besteht.

IV Zusammenfassung

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass ein Beitritt der Schweiz zu den Instituten von Bretton Woods mit der Neutralität vereinbar ist. Diese Beurteilung stimmt mit dem überein, was Bundesrat Petitpierre bereits anlässlich einer Rede am 21. November 1951 in Zürich ausgeführt hat.¹³⁾ Er sagte:

"Der Liberalismus von Bretton Woods konnte ... im Prinzip unseren Bedürfnissen nur entsprechen. Dennoch haben wir davon Abstand nehmen müssen, und zwar aus Gründen, die nichts mit unserer Neutralitätspolitik zu tun haben; ihre Erklärung und Rechtfertigung finden sie in unserer besonderen Lage, die sich von der Situation der meisten, wenn nicht aller Mitgliedländer, ausgenommen der Vereinigten Staaten, unterscheidet."

Damit spielte Bundesrat Petitpierre darauf an, dass der Fonds nach dem 2. Weltkrieg mit Rücksicht auf die damaligen weichen Währungen der meisten Mitgliedstaaten geschaffen worden war. Beim Beitritt hätte die Schweiz einen Beitrag von mehr als zwei Milliarden Franken aufbringen und ohne eigentliche Gegenleistung mit verschiedenen

13) NZZ Nr. 2581 vom 22. November 1951.

Unzukömmlichkeiten rechnen müssen. Einer der Gründe, die damals gegen einen Beitritt der Schweiz sprachen, war die sogenannte Knappheitsklausel.¹⁴⁾ Diese Klausel ist bis heute nie angerufen worden und die Gefahr, dass das in Zukunft geschieht, ist gering, da in der Zwischenzeit die meisten wichtigsten Währungen konvertibel geworden sind. Ein anderer Grund war die unterschiedliche Bandbreite der Wechselkurse. Er ist mit dem Smithsonian-Abkommen vom 20. Dezember 1971 weggefallen. Gegen die Mitgliedschaft sprach schliesslich auch die Auskunftspflicht gegenüber dem IMF gemäss Art. VIII sec. 5. Man fürchtete für das Bankgeheimnis, doch hat die bisherige Praxis gezeigt, dass die betreffende Verpflichtung diesbezüglich keine Gefahr bedeutet.

Ob anlässlich des Beitritts ein Neutralitätsvorbehalt oder zumindest eine Erklärung abzugeben ist, ist eine Frage des politischen Ermessens. Wegen der Beziehungen der vier Institute zur UNO und im Speziellen zum Sicherheitsrat, scheint das gegenwärtig nicht nötig. Wir können uns zwar definitiv darüber erst äussern, wenn wir wissen, wie die entsprechenden Vereinbarungen, die uns nicht zugänglich waren, ausgestaltet sind. Allgemein lässt sich aber wohl sagen, dass die praktische Bedeutung der Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat bis heute nicht gross war. Gerade der Konflikt zwischen der Weltbank und der UNO¹⁵⁾ hat gezeigt, dass sie nur begrenzt spielt. Es ist allerdings durchaus möglich, dass sich das in Zukunft ändert.

Natürlich schränkt die Vertretungsregelung im Direktorium und das Prinzip der Stimmenmehrheit die Handlungsfreiheit der einzelnen Mitgliedstaaten in einem gewissen Grade ein. Dies scheint sich allerdings beim IMF praktisch nicht auf Bereiche zu beziehen, die unter dem Gesichtspunkt der Neutralität von Bedeutung sind. Eindeutig politisch motivierte Währungsmassnahmen gegen gewisse Staaten, denen sich die Schweiz nicht entziehen könnte, scheinen ausgeschlossen zu sein. Davon abgesehen besteht die Möglichkeit eines jederzeitigen Rücktritts mit sofortiger Wirkung, wovon in heiklen

14) Vgl. oben III Ziff. 3 lit. a

15) Vgl. oben III Ziff. 3 lit. b

Situationen notfalls Gebrauch gemacht werden könnte. Beim Entscheid darüber, ob ein Neutralitätsvorbehalt oder eine Erklärung angebracht wäre, müssen schliesslich aber auch die Präzedenzfälle berücksichtigt werden. Die bei der IMCO befolgte Praxis, wonach abgesehen von den Beziehungen zum Sicherheitsrat ganz allgemein die Bedeutung der Tätigkeit der Organisation im Hinblick auf einen eventuellen Kriegsfall abgewogen wurde, würde vielleicht auch beim IMF zu Gunsten eines Vorbehalts sprechen.

Bei der Weltbank und bei der IDA, weniger bei der IFC, stellt sich das Problem der indirekten finanziellen Unterstützung einer eventuellen Kriegspartei. Anscheinend können eingezahlte Währungsbeiträge eines Mitglieds ohne dessen Zustimmung von diesen Institutionen ausgeliehen werden. Daraus könnte sich in gewissen Ausnahmesituationen ein Neutralitätsproblem ergeben. Zwar steht im Notfall der Rücktritt offen, dessen praktische Verwirklichung keine Schwierigkeiten bieten dürfte. Ein Vorbehalt dürfte aber gleichwohl angebracht sein.