

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Bern, den 3. September 1975

s.C.41.103.2(12) - TE/gt

Bericht zur Frage eines Beitritts der Schweiz  
zum IMF und zur Weltbankgruppe

---

Abschnitt: Aspekte der Aussenpolitik

1. Allgemeines

Die Bretton-Woods Institute - IMF, Weltbank und ihre Tochtergesellschaften IDA und IFC - sind die einzigen Spezialorganisationen der Vereinten Nationen, denen wir nicht angehören. Soweit sich bisher bei der Prüfung der Beitrittsfrage Schwierigkeiten ergeben haben, bezogen sich diese in erster Linie auf den IMF, denn wir wären wahrscheinlich der Weltbank und ihren Filialen schon längst beigetreten, wenn dieser Schritt nicht statutarisch von einem vorgängigen Beitritt zum Währungsfonds abhängig gewesen wäre.

Obwohl eigentlich nie Gründe grundsätzlicher politischer Natur gegen einen Beitritt zum Währungsfonds vorlagen, haben doch zeitweise gewisse politische Ueberlegungen mit dazu beigetragen, die mehr technischen Argumente gegen ein Aufnahmegesuch zu untermauern.

So hatte man in der Nachkriegszeit Bedenken wegen des starken Gewichts der USA aufgrund der Quotenzuteilung und der damit zusammenhängenden Stimmanteile. Nach dem auf Druck der UdSSR erfolgten Rückzug der Tschechoslowakei 1958/61 war auch die Möglichkeit einer Verbindung des IMF zur NATO ins Feld geführt worden.

Diese Befürchtungen erwiesen sich als unbegründet. Die Bretton-Woods Institute haben - zumindest bis vor kurzer Zeit - vielleicht mehr als andere Spezialorganisationen der UNO ihren technischen

./.

Dodis



- 2 -

und unpolitischen Charakter bewahrt. Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass die Weltbank 1969 Portugal und Südafrika gegen den Willen der UNO-Generalversammlung weiterhin Kredite gewährte.

Diese Unabhängigkeit scheint immer noch die Regel zu bilden, wenn auch erwähnt werden muss, dass die Weltbank z.B. in den letzten Monaten der Regierung Allendes ihre Hilfe an Chile suspendiert hat, wobei dahingestellt bleibe, ob auf Druck der USA oder einzig aus Gründen der Einschätzung der chilenischen Zahlungsfähigkeit.

Im weitem muss gesagt werden, dass Südafrika, das bisher zur Weltbank-Stimmrechtsgruppe Neuseeland und Australien gehörte, von diesen beiden Staaten nicht mehr akzeptiert wird und nun - da es von keiner andern Gruppe aufgenommen wurde - von keinem Exekutivdirektor mehr vertreten wird. - Die gleiche Entwicklung hat sich auch beim IMF gezeigt.

In diesem Zusammenhang drängt sich ein weiterer Hinweis auf den Trend in Richtung einer möglichen Politisierung der Bretton-Woods Institute auf. Während früher die Exekutivdirektoren in erster Linie die Interessen ihrer Herkunftsländer und erst in zweiter Linie jene der übrigen Länder ihrer Stimmrechtsgruppe ("constituency") vertraten, scheint dies - nach den Erfahrungen im 20er Ausschuss, im interimistischen Komitee und im Entwicklungskomitee - nicht mehr in gleicher Weise zuzutreffen. Es könnten sich der Schweiz, die sich notwendigerweise mit andern Staaten in einer Gruppe zusammenfinden müsste, Probleme stellen, wenn sie Sprecherin der Gruppe wäre. Es wäre nicht auszuschliessen, dass die Schweiz auch im Namen von politisch angefochtenen Regime (Portugal Spanien, Südafrika) oder von Staaten mit verschiedenen Wirtschaftssystemen (Jugoslawien, Rumänien) auftreten müsste.

./.

- 3 -

Aber selbst wenn eine gewisse Politisierung der Bretton-Woods Institute festzustellen wäre, sollte dies uns nicht von einem Beitritt abhalten, denn wir arbeiten bereits ohne grössere Schwierigkeiten mit andern und politisch stärker profilierten Spezialorganisationen der UNO zusammen.

Zum Abschluss dieser politischen Ueberlegungen möchten wir an die positive Beurteilung bezüglich eines allfälligen Beitritts zu den Bretton-Woods Instituten in zwei offiziellen Stellungnahmen der letzten Jahre erinnern.

Den Schlussfolgerungen des Berichts des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969 entnehmen wir folgenden bezeichnenden Ausschnitt:

"Der Bundesrat fasst ferner die Möglichkeit eines Beitritts zur Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), zum Internationalen Währungsfonds (IMF) und zur Weltbank (BIRD) ins Auge. Mit allen diesen Organisationen arbeitet die Schweiz heute schon eng zusammen."  
(BBl 1969 I 1584)

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 - 1975, vom 13. März 1972, lesen wir:

"Mit Rücksicht auf unsere enge finanzielle und wirtschaftliche Verbundenheit mit dem Ausland wird der Bundesrat der Mitwirkung unseres Landes bei der Neugestaltung der Währungsordnung seine ganze Aufmerksamkeit schenken. Weil der Währungsfonds in diesem Zusammenhang wahrscheinlich zunehmende Bedeutung erlangen wird und es je nach den Verhältnissen nicht ausgeschlossen erscheint, dass die Schweiz zur Entgegennahme neuer Reservemittel gezwungen ist, erachten wir den Zeitpunkt für gekommen, die Kontakte mit den Institutionen von Bretton-Woods hinsichtlich der Frage eines möglichen Beitritts der Schweiz zu intensivieren."  
(BBl 1972 I 1065)

./.

## Fazit

Im Verlaufe der früheren Abklärungen waren es im wesentlichen nicht politische Argumente, die einem Beitritt entgegenstanden. Zwar haben sich in letzter Zeit Anzeichen für eine zunehmende Politisierung der Institute gezeigt, doch ist dies kein entscheidender Grund für ein weiteres Abseitsstehen. Der Bundesrat hat im Gegenteil mehrmals auf die Wünschbarkeit eines Beitritts hingewiesen.

## 2. Neutralität

Der dauernd neutrale Staat hat seine Aussenpolitik so zu führen, dass er nicht Gefahr läuft, in einen Krieg hineingezogen zu werden. Soweit der Abschluss internationaler Verträge den neutralen Staat nicht zu einem Verhalten zwingt, das ihn im Konfliktfall daran hindert, neutral zu bleiben, steht es ihm frei, Verpflichtungen politischen Inhalts einzugehen. Dies gilt insbesondere auch für die Teilnahme an internationalen Organisationen. Ganz allgemein dürfen die Anforderungen an die Führung einer Neutralitätspolitik nicht überspannt werden. Richtig verstandene Neutralitätspolitik schliesst internationale Mitwirkung und Mitverantwortung nicht aus.

Die Statuten und die Ziele des IMF und jene der Weltbank enthalten nun nichts, was dem Statut eines neutralen Staates entgegenstehen würde; ein Beitritt wäre somit mit unserer Neutralität vereinbar. So sagte bereits Bundesrat Petitpierre im Jahre 1951 in einer Rede in Zürich, dass die Gründe, die gegen unseren Beitritt zu den Bretton-Woods Instituten sprächen, nichts mit unserer Neutralitätspolitik zu tun hätten.

Die Völkerrechtsdirektion des EPD führte in einer Studie aus dem Jahre 1973 aus, dass es eine Frage des politischen Ermessens sei, ob anlässlich eines Beitritts ein Neutralitätsvorbehalt oder eine Neutralitätserklärung abzugeben sei. Der Entscheid darüber hänge davon ab, wie die Zusammenarbeitsvereinbarungen der vier

Institute mit der UNO beurteilt würden. In diesem Zusammenhang erinnert die Völkerrechtsdirektion an die anlässlich des schweizerischen Beitritts zur ICAO abgegebene Neutralitätserklärung bzw. an den anlässlich des Beitritts zur IMCO angebrachten Neutralitätsvorbehalt. Bei der Weltbank und bei der IDA, weniger bei der IFC, stellt sich zudem nach Ansicht der Völkerrechtsdirektion das Problem der indirekten finanziellen Unterstützung einer eventuellen Kriegspartei. Daraus könnte sich in gewissen Ausnahmesituationen ein Neutralitätsproblem ergeben. Zwar stehe im Notfall der Austritt aus diesen Instituten offen; ein Neutralitätsvorbehalt dürfte unter Umständen gleichwohl angebracht sein.

### Fazit

Ein Beitritt der Schweiz zu den Instituten von Bretton-Woods ist mit der Neutralität vereinbar. Es dürfte jedoch u. U. angebracht sein, anlässlich eines Beitritts einen Neutralitätsvorbehalt abzugeben.

### 3. Politische Beweggründe für einen Beitritt

Nach der Feststellung, dass keine politischen Hindernisse für einen Beitritt zu den Bretton-Woods Instituten vorliegen und dass sich auch von der Neutralität her gesehen nichts dagegen einwenden lässt, drängt sich die Frage auf, ob umgekehrt positive Gründe für ein solches Vorgehen bestehen.

Die Prüfung aller relevanten Faktoren lässt uns zum Schluss kommen, dass die immer wieder vorgebrachten technischen Einwände gegen einen Beitritt von der Entwicklung in den wirtschaftlichen und monetären Beziehungen und der entsprechenden Institute überholt sind. Es sei deshalb im folgenden versucht, die wesentlichsten dieser neuen Elemente und deren politische Bedeutung herauszuschälen.

### 3.1 Die Universalität in Reichweite

Der IMF zählte kurz nach seiner Schaffung 45 Mitglieder -- heute sind es 126. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Weltbank festzustellen. Zu dieser Erweiterung ist es durch den Beitritt praktisch aller Entwicklungsländer und zudem zweier osteuropäischer Staaten (Jugoslawien und Rumänien) gekommen, wobei die Zahl der letzteren in den nächsten Jahren noch wachsen dürfte, hat doch die Volksrepublik China ihre Kandidatur praktisch bereits angemeldet. Diese Zusammensetzung lässt einen hohen Universalitätsgrad des IMF und der Weltbank erkennen und widerspiegelt damit die Änderungen und Entwicklungen auf der internationalen wirtschaftlichen und politischen Bühne. Lässt sich unter diesen Umständen ein Abseitsstehen noch rechtfertigen?

### 3.2 Die Schaffung zentralgelenkter Steuerungsmechanismen im internationalen monetären System

Der IMF bildet nicht nur den Rahmen für die Diskussionen über die Reform des Weltwährungssystems, er ist auch der Ort, wo die monetären Regeln kodifiziert werden. Da die Bestrebungen mehr und mehr in Richtung eines zentralen Steuerungsmechanismus zielen (vorab bei der Schaffung von Sonderziehungsrechten), müsste ein Nichtmitglied damit rechnen, vom Verfahren der Zuteilung von Reservemitteln ausgeschlossen zu werden, was unter dem bisherigen Bretton-Woods System natürlich nicht der Fall war. Daraus erhellt, dass unser Interesse an einer aktiven Teilnahme am Entscheidungsprozess grösser ist als früher. Wir können solche Entwicklungen nicht unbeachtet lassen, ohne Gefahr zu laufen, uns später dem Vorwurf der Verkennung unserer Interessen auszusetzen.

Unsere Möglichkeiten, am Entscheidungsprozess mitzuwirken, wären natürlich noch grösser, wenn wir -- wie wir das schon immer ins Auge fassten -- in den Leitungsorganen des IMF und der Weltbank Einsitz nehmen könnten. Dies wäre umso wichtiger,

als sich die Anzeichen für eine Gewichtsverschiebung auf dem wirtschaftlichen und monetären Sektor (Aufstieg der erdöl-exportierenden Länder, Neufestsetzung der Quoten, etc.) mehren.

### 3.3 Die Nachteile der Isolierung

Internationale Organisationen auf dem Weg zur Universalität neigen dazu, für Nichtmitglieder - und damit auch für den "Sonderfall Schweiz" - immer weniger Verständnis aufzubringen. Die Verweigerung des Beobachterstatuts beim 20er Ausschuss im Jahre 1972 ist hierfür ein deutliches politisches Zeichen. Sollte sich dies wiederholen, würden wir langsam in eine politische Isolierung - unvereinbar mit der internationalen Verflechtung unserer Wirtschaft und des Finanzplatzes Schweiz - abgleiten.

Diese Isolierung könnte schliesslich in einer Zeit wirtschaftlichen Ungleichgewichts, in der kein Staat sicher ist, nicht eines Tages auf die Hilfe anderer angewiesen zu sein, schwerwiegende Folgen haben.

### 3.4 Die Interessen des Kleinstaates

Die gegenseitige Durchdringung der Volkswirtschaften erfordert für eine gedeihliche Entwicklung möglichst geordnete wirtschaftliche und monetäre Beziehungen. Die kleinen Staaten, die mit Verzerrungen auf diesem Gebiet weniger gut fertig werden als die grossen, müssen deshalb in den zuständigen Gremien ganz besonders aktiv werden. Es ist dies die politische Parallele zu der ökonomischen Interdependenz. Untätigkeit käme hier einer uneingestandenen Weigerung gleich, an der Wiederherstellung der internationalen Ordnung, an der wir doch ein fundamentales Interesse haben, mitzuarbeiten. Untätigkeit bedeutet aber zudem, Abstand zu nehmen von der Teilnahme an "kollektiver Souveränität", und dabei zu riskieren, unsere Interessen nicht gewahrt zu sehen.

### 3.5 Solidarität

Wir gehen davon aus, dass wir angesichts des wirtschaftlichen und monetären Ungleichgewichts, im Rahmen der gegenseitigen Abhängigkeit der Nationen, den Entwicklungsländern gegenüber Verantwortung tragen. Die Bretton-Woods Institute sind auf die Bedürfnisse der Länder der Dritten Welt besonders gut ausgerichtet und die Verpflichtungen, die den Industrieländern erwachsen, sind in angemessener Weise aufgeteilt. Ein Mehr an Zusammenarbeit mit diesen Instituten würde ein zusätzliches Zeugnis für die Solidarität, die zu einem Grundpfeiler unserer Aussenpolitik gehört, bedeuten. Verharren wir indes in unserer zögernden Haltung bezüglich einer aktiveren Mitarbeit, sind negative Auswirkungen auf unsere internationale Stellung nicht auszuschliessen.

#### Fazit

Zahlreiche Beweggründe politischer Natur sprechen für einen Beitritt: die weit vorgeschrittene Universalität der Institute, die zunehmende Bedeutung zentralgelenkter monetärer Steuerungsmechanismen, die wachsende Gefahr einer Isolierung, die spezifischen Interessen eines Kleinstaates an der internationalen Zusammenarbeit, sowie die Notwendigkeit, der Verwirklichung einer unserer aussenpolitischen Grundkonzeptionen, der Solidarität, einen Schritt näher zu kommen.

### 4. Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass einem Beitritt zu den Bretton-Woods Instituten keine Hindernisse entgegenstehen; es gibt aber eine ganze Reihe von politischen Gründen, die im Gegenteil für einen solchen sprechen.