

Notiz an den Wirtschafts- und WährungsdienstBeitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods1. Genehmigung der Bundesversammlung

Für den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods ist die Genehmigung der eidg. Räte erforderlich (Art. 85 Ziff. 5 Bundesverfassung).

2. Fakultatives Referendum für den Genehmigungs-
beschluss der Bundesversammlung

Staatsverträge, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen werden, unterliegen gemäss Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum. In der Praxis wurde diese Bestimmung immer so ausgelegt, dass Verträge, auch solche die unbefristet oder für eine längere Dauer als 15 Jahre abgeschlossen wurden, nicht referendumpflichtig sind, wenn sie vor 15 Jahren gekündigt werden können. Das Referendum kann jedoch für völkerrechtliche Vereinbarungen ergriffen werden, die für unser Land einen Verpflichtungszustand schaffen, der nicht vor Ablauf der 15 Jahre beseitigt werden kann.

Sowohl die Mitgliedschaft im Währungsfonds als auch diejenige in der Weltbank und in ihren affilierten Institutionen (IDA und IFC) kann jederzeit gekündigt werden.

Tritt ein Mitgliedstaat aus dem Währungsfonds aus, so hat ihm dieser einen der einbezahlten Quote entsprechenden Betrag sowie andere Guthaben bis spätestens 5 1/2 Jahre nach der Austrittserklärung zurückzuerstatten. Innerhalb der fünfzehnjährigen Frist ist es somit möglich, den durch den Beitritt zum Währungsfonds geschaffenen Zustand wieder vollständig rückgängig zu machen. Es besteht mithin keine rechtliche Verpflichtung, den Beschluss der Bundesversammlung, der den Beitritt zum Währungsfonds genehmigt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Anders verhält es sich bei der Weltbank, der IDA und der IFC.

Kündigt ein Staat seine Mitgliedschaft bei der Weltbank auf, so bleibt die Garantieleistungspflicht für 90 Prozent der nicht einzuzahlenden Quote solange bestehen, als noch Kredite ausstehen, welche die Weltbank vor dem Ausscheiden des betreffenden Mitgliedes gewährte. Die definitive Rückleistung des Aktienwertes kann sich über denselben Zeitraum erstrecken. Da die durchschnittlichen Laufzeiten der Weltbankkredite 20 bis 30 Jahre betragen, ist eine endgültige Beseitigung des durch den Beitritt geschaffenen Zustandes vor dem Ablauf von 15 Jahren kaum möglich.

Auch für die IDA und IFC besteht keine Verpflichtung zur sofortigen Auslösung des Beitrages eines ausscheidenden Mitgliedes. Die Rückzahlung kann ebenfalls bis zum Auslaufen aller bis zum Zeitpunkt der Kündigung eingeräumten Kredite ausgedehnt werden. Die IFC kennt keine statutenmässig festgelegte Höchstlimite für die Dauer der Kredite. Die Usanz ist 7 bis 12 Jahre Laufzeit, doch wurden auch längere Ausleihungen gewährt. Auch die IDA-Statuten enthalten keine Regelung über die Laufzeit der Kredite. Ueblich sind Kredite bis zu 50 Jahren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch Kündigung der Mitgliedschaft beim Währungsfonds die eingegangenen Verpflichtungen vor Ablauf von 15 Jahren zum Dahinfallen gebracht werden können. Dies ist hingegen bei den Institutionen der Weltbankgruppe nicht möglich.

Die Unterstellung eines Beitritts zur Weltbank, IDA und IFC unter das fakultative Referendum ist somit nötig.

3. Genehmigung durch Volk und Stände

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass Staatsverträge unabhängig von ihrer Dauer und Kündbarkeit im Verfassungsrevisionsverfahren Volk und Ständen zu unterbreiten sind, wenn sie schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz oder eine grundlegende Neuorientierung ihrer Aussenpolitik mit sich bringen (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 10. November 1971, BB1 1971 II S. 1668; Botschaft des Bundesrates über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, BB1 1972 II S. 735).

Den Kreis noch weiter gezogen hat der Bundesrat in seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 16. August 1972 betreffend die Genehmigung des Vertrages mit der Europäischen Gemeinschaft (BB1 1972 II S. 653 ff). So hat er das Abkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie dasjenige mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zur Abstimmung durch Volk und Stände vorgeschlagen, obwohl sie gemäss den erwähnten Kriterien dem obligatorischen Referendum nicht zu unterstellen gewesen wären. Er vertrat die Auffassung, die Bundesversammlung könne auch Abkommen dem Verfassungsgesetzgeber vorlegen, welche in ihrem Gehalt derart bedeutsam seien und einen Teil der öffentlichen Meinung in so starkem Masse beschäftigten, dass, würde die Genehmigung dem Volke vorenthalten, die Diskrepanz zu den sonst üblichen Mitwirkungsrechten des Volkes bei der Bildung des Landesrechts als zu gross erscheinen müsse (BB1 1972 II S. 734). Die Bundesversammlung hat sich dieser Auffassung angeschlossen (vgl. BB1 1972 II S. 1034).

Weniger weit gehen die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung und die kleine Expertenkommission, welche im Auftrage des Bundes die Frage der Revision des Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung geprüft hat (Vorsitz Prof. R. Bindschedler). Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung wird in erster Linie vorgeschlagen, bloss für den Beitritt zur UNO und zu einer supranationalen europäischen Gemeinschaft in der Verfassung die Zustimmung von Volk und Ständen zu verlangen (Schlussbericht der Arbeitsgruppe S. 654). Eventuell wäre auch die abstraktere, obenerwähnte Formulierung des Bundesrates zu wählen (Schlussbericht der Arbeitsgruppe S. 654). Die Expertengruppe ist mit starker Mehrheit der Ansicht, das obligatorische Referendum lasse sich für den Beitritt zur UNO und zur EWG rechtfertigen, darüber hinaus sei bei der Einräumung von Volksrechten im Gebiete der Aussenpolitik Zurückhaltung geboten.

Die kleine Expertenkommission regt an, bloss der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen sei Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates sind erst zwei völkerrechtliche Vereinbarungen dem obligatorischen Referendum unterstellt worden. Es handelte sich um den Beitritt zum Völkerbund (1920) und den Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften (1972).

Bei der nachstehenden Beurteilung stützen wir uns auf die bisherige Praxis der Bundesversammlung, welche sich auf die Rechtsauffassung des Bundesrates stützt.

Die Zielsetzungen des Internationalen Währungsfonds und der Institute der Weltbankgruppe, nämlich die Erhaltung und Entfaltung eines geordneten zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs sowie die Kredithilfe für die wirtschaftliche Entwicklung, entspricht auch dem Bestreben der schweizerischen Aussenpolitik.

Die Mittel, welche dazu vorgesehen sind, lassen sich auch mit dem Grundprinzip der schweizerischen Aussenpolitik, der Neutralität, vereinbaren (vgl. dazu den Bericht der Direktion für Völkerrecht des Eidg. Politischen Departementes vom 20. März 1973). Eine Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik würde ein Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods somit nicht bewirken.

Die Prüfung des Statuts des Internationalen Währungsfonds ergibt, dass die Schweiz bei einem Beitritt zumindest theoretisch eine erhebliche Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit in Kauf nehmen müsste.

Jeder Staat übernimmt mit seiner Mitgliedschaft beim IWF die Verpflichtung, mit dem Fonds zusammenzuarbeiten um die Währungsstabilität zu fördern, geordnete Währungsbeziehungen mit anderen Mitgliedern aufrecht zu erhalten und Wechselkursänderungen aus Wettbewerbsgründen zu unterlassen.

Die Parität der Währung ist im Zeitpunkt des Beitritts festzulegen. Spätere Aenderungen der Parität dürfen nach Konsultation des Fonds bloss vorgenommen werden, wenn sich das Land in einem fundamentalen Zahlungsbilanzgleichgewicht befindet (Art. IV Ziff. 5 des Statuts). Sobald die Aenderung mehr als 10 Prozent Differenz zur ersten erklärten Parität beträgt, bedarf sie der Zustimmung des Fonds (Art. IV Ziff. 5).

Kein Mitglied darf Restriktionen bezüglich der Zahlungsabwicklung für laufende Transaktionen ohne eine Bewilligung durch den Währungsfonds ergreifen (Art. VIII Ziff. 2).

Ein Mitglied hat sich aller diskriminierender Währungsabkommen oder differenzierter Währungspraktiken zu enthalten, es sei denn, dass sie durch das Abkommen oder durch den Währungsfonds autorisiert sind (Art. VIII Ziff. 3).

Jedes Mitglied ist verpflichtet, Bestände eigener Währung, die von andern Fondsmitgliedern gehalten werden, zu konvertieren (Art. VIII Ziff. 4).

Der Fonds fasst seine Beschlüsse in der Regel durch Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. XII Ziff. 5 lit. d). Die Verweigerung der Bewilligung zur Paritätsänderung, zum Ergreifen von Restriktionen, zu unterschiedlichen Währungspraktiken kann somit entgegen dem Willen einzelner Mitglieder erfolgen. Er ist also eine supranationale Organisation.

Die einschneidendste Beschränkung betrifft den Verlust der Autonomie in der Festlegung der Währungsparität. Es stellt sich die Frage, ob durch die Aufgabe des Rechts zur freien Bestimmung der Währungsparität die innere Struktur der Schweiz wesentlich verändert würde. Wir bejahen diese Frage. Die dem Fonds zustehenden Rechte versetzen ihn in die Lage, einen wesentlichen Teil der schweizerischen Geldverfassung zu beeinflussen. Die Schweiz würde durch einen Beitritt zum IWF ein wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik aus der Hand geben. Im Lichte der von der Bundesversammlung bisher verfolgten Praxis wäre somit der Beitritt zum Währungsfonds Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Nicht notwendig wäre dies aber für einen Beitritt zu den Institutionen der Weltbankgruppe. Ein solcher hätte nämlich eine viel begrenztere Tragweite.

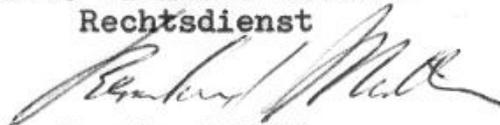
4. Ergebnis

Der Beitritt der Schweiz zum IWF wäre dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, weil es sich um den Beitritt zu einer supranationalen Organisation handelt, welche die Handlungsfreiheit in einem wesentlichen Souveränitätsbereich beschneidet.

Wir empfehlen, die Frage indessen noch der Direktion für Völkerrecht des Eidg. Politischen Departementes zur Begutachtung zu unterbreiten.

Für den Beitritt zu den Institutionen der Weltbankgruppe wäre die Unterwerfung unter das fakultative Referendum notwendig.

EIDG. FINANZVERWALTUNG
Rechtsdienst



Bernhard Müller