

Beilage 13

ZUSAMMENFASSUNG DES REFERATS VON DR. FRITZ LEUTWILER, PRAESIDENT DES DIREKTORIUMS DER SCHWEIZERISCHEN NATIONALBANK, AN DER BOTSCHAFTERKONFERENZ VOM 2. SEPTEMBER 1977 IN BERN

---

Die Nationalbank strebt für den Finanzplatz Schweiz weder Stillstand noch Schrumpfung an, sondern eine geordnete Expansion, ein Wachstum in Grenzen. Die Entwicklung darf nicht zu einer "Monokultur Finanzplatz" führen. Weder die Wirtschaftspolitik noch die Staatsphilosophie unseres Landes sind darauf ausgerichtet.

Von der Geld- und Kapital-Monokultur ist die Schweiz allerdings und glücklicherweise noch weit entfernt; einerseits jedenfalls weit genug, um nicht der Versuchung zu unterliegen, gewissermassen mit dem Vorschlaghammer in jahrelanger Arbeit Geschaffenes zu zerschlagen. Andererseits sollten keine Zweifel daran bestehen, dass das Denken und Handeln, das beinahe ausschliesslich durch quantitative Aspekte dominiert war, auch im Bankwesen und insbesondere in seinen Auslandbeziehungen der Vergangenheit angehören sollte. Die kontrollierte Ausweitung, verbunden mit substanzstärkender Konsolidierung muss wieder mit höchster Priorität versehen werden.

Wir haben durchaus berechtigte Gründe zur Annahme, dass massgebliche Persönlichkeiten des schweizerischen Bankwesens diese Ansicht teilen. Falls sich diese Meinung in den Geschäftsleitungen der Banken mehrheitlich durchsetzt, wird sie sich in den geschäftspolitischen Strategien bestimmt so niederschlagen, dass in Zukunft qualitativen Aspekten wieder mehr Gewicht als quantitativen beigemessen wird. Die Banken tragen dannzumal selbst massgeblich dazu bei, unser eingangs erwähntes Ziel des begrenzten Wachstums zu erreichen. Zudem könnte dadurch die Gefahr abgewendet werden, dass vielleicht gut gemeinte, oder sachlich schlecht fundierte Vorstellungen über die "richtige Grösse" des Finanzplatzes

./.

- 2 -

Schweiz durch systemwidrige Eingriffe zu verwirklichen versucht würden.

Wir wissen ja nicht einmal, wie gross dieser Finanzplatz wirklich ist. Wenn Zahlen genannt werden, handelt es sich meist um die Auslandguthaben und -verbindlichkeiten der Banken oder um die eindrucklichen Grössenordnungen der bewilligungspflichtigen Kapitalexporte. Unbekannt ist der Umfang der - nicht bewilligungspflichtigen - kurzfristigen Geldtransaktionen mit dem Ausland, unbekannt ist die Grösse der von den Banken verwalteten Wertschriftendepots, und unbekannt ist noch vieles anderes.

Wir haben vor allem keine Kapitalverkehrsstatistik, aber wir wollen eine haben und wir sind daran, dieses Ziel zu verwirklichen. Ein Ausbau der Finanzstatistik tut not, nicht einfach damit wir unsere Monatshefte anreichern können, sondern weil wir in manchen Gebieten noch im Dunkeln tappen und Gefahr laufen, Massnahmen zu treffen, die am Ziel vorbeischiessen. Die Banken sollen deshalb trotz der grösseren Belastung ein Interesse haben, beim Ausbau für Finanzstatistik mit uns zusammenzuarbeiten.

Eine Antwort auf die Frage, wie gross der Finanzplatz Schweiz denn sein sollte, werden Sie von mir somit nicht erwarten dürfen. Vergleiche etwa mit dem Aussenhandel oder dem Sozialprodukt führen uns nicht weiter. Man kann bekanntlich mit Statistiken die Wahrheit sagen und gleichzeitig lügen, und es ist ebenso leicht, dem weniger Sachkundigen weis zu machen, der Finanzplatz Schweiz sei zu gross wie statistisch zu beweisen, er sei gerade richtig oder eher bescheiden dimensioniert. Für alle Behauptungen gibt es Zahlen.

./.

- 3 -

Vor allem wegen des vermuteten Einflusses des Auslandgeschäftes der schweizerischen Banken auf den Kurs des Schweizerfrankens ist bisweilen ein Unbehagen der Exportindustrie über die Dimension des Finanzplatzes Schweiz, spürbar. Die Tatsache, dass die monatlichen Devisenumsätze der Banken das Jahresvolumen des schweizerischen Aussenhandels um ein Mehrfaches übersteigen, scheint geeignet, die Berechtigung dieses Unbehagens zu bestätigen.

Dazu ist zu sagen, dass die Bestimmungsgründe des Wechselkurses nicht in der Grösse der Devisenumsätze, sondern vornehmlich beim Zinsgefälle und bei den Inflationserwartungen zu suchen sind. Ausserdem werden die Dienstleistungen, die von den Banken im Zusammenhang mit ihrer Auslands-tätigkeit für unsere Aussenwirtschaft erbracht werden, nicht selten etwas vernachlässigt, und es wird zu wenig berücksichtigt, dass das Auslandgeschäft unserer Banken auch zur Tiefhaltung des Zinsniveaus in der Schweiz beiträgt. Auch ist an die wesentliche Bedeutung zu erinnern, die dem internationalen Geschäft der Schweizerbanken im Rahmen der Ertragsbilanz zukommt, obwohl wir diesen Beitrag derzeit nicht brauchen. Hier setzt denn auch die Kritik ein, indem darauf hingewiesen wird, dass mit diesem positiven Beitrag tendenziell eine Kurserhöhung des Schweizerfrankens verbunden sei, die geeignet sei, das Exportgeschäft zu erschweren. Mit der gleich schwachen Begründung kann man allerdings auch behaupten, dass jede Exportsteigerung zur Franken-Aufwertung beitrage. Deshalb wird niemand eine Redimensionierung der Exportindustrie fordern.

Offenbar sind aber gegenläufige Tendenzen am Werke, wie denn überhaupt sowohl Bewegungen von Gütern und Dienstleistungen wie auch Kapitalbewegungen zwar zu Wechselkursänderungen beitragen können, andererseits aber auch ihrerseits von solchen Änderungen beeinflusst werden. Bei einer dynamischen Betrachtungsweise ist einzuräumen, dass die Kurssteigerung, die auf längere Sicht grosso modo

./.

- 4 -

die unterschiedliche Teuerungsentwicklung ausgleicht, Anreize schafft, die Struktur der Wirtschaft neuen Gegebenheiten eines beachtlicheren wirtschaftlichen Wachstums im Gleichgewicht anzupassen. Was heute vielfach in erster Linie als Wechselkursproblem gesehen wird, ist in Wirklichkeit ein Strukturproblem, dessen Lösung allenfalls durch die Notwendigkeit einer relativ raschen Anpassung an neue Verhältnisse erschwert wird. Dagegen besteht kein Grund zur Annahme, dass es der schweizerischen Wirtschaft in Zukunft nicht möglich sein sollte, auch im industriellen Bereich international konkurrenzfähig zu bleiben. Mit anderen Worten ist nicht damit zu rechnen, dass wir uns unaufhaltsam in eine reine Dienstleistungswirtschaft verwandeln werden.

Welche Schlüsse sind aus dem Gesagten zu ziehen?

Das internationale Geschäft unserer Banken hat sich vor allem im vergangenen Jahrzehnt ausserordentlich lebhaft entwickelt. Es ist nicht erstaunlich, dass diese Entwicklung in besonderem Masse Beachtung gefunden hat. Prüft man die sich ergebenden Konsequenzen, dann ist zwischen quantitativen und qualitativen Aspekten zu unterscheiden. Die ersteren sind deshalb nicht leicht zu beurteilen, weil ein einleuchtender Massstab schwer zu finden ist. Wesentlich dürfte dagegen die Erfahrung sein, dass ein ausserordentlich starkes quantitatives Wachstum die Qualität der Geschäfte tendenziell eher negativ beeinflusst. Daraus können sich Probleme ergeben.

So wäre zu schliessen, dass es vor allem darum geht, das Wachstum des Auslandgeschäftes der Banken in denjenigen Grenzen zu halten, die in bezug auf die Qualität der Geschäfte die Wahrung eines hohen Standards gestatten.

- 5 -

Die Banken selbst haben ihre Geschäftspolitik auf eine solche Zielsetzung auszurichten. Darüber hinaus ist es aber auch an den Währungsbehörden, im entsprechenden Sinne zu wirken. Wir haben das schon in der Vergangenheit mit den Ihnen bekannten Massnahmen nicht ohne Erfolg getan. Dem gleichen Zweck dient die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses, die auf den 1. Juli dieses Jahres zwischen den in der Schweiz domizilierten Banken und der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits sowie der Schweizerischen Nationalbank andererseits abgeschlossen wurde. Diese Vereinbarung soll sicherstellen, dass die Identität der Bankkunden sorgfältig abgeklärt wird. Sodann soll sie verhindern, dass unter missbräuchlicher Verwendung des Bankgeheimnisses Handlungen ermöglicht oder erleichtert werden, die im Sinne der Vereinbarung verpönt sind. Verpönte Handlungen sind die Eröffnung und Führung von Konti und Depots ohne Feststellung des Berechtigten, die Entgegennahme von Geldern, die durch Handlungen erlangt worden sind, welche für die Bank erkennbar strafbar sind sowie die Beihilfe zur Kapitalflucht und zur Steuerhinterziehung.

Die getroffenen Massnahmen, eine entsprechende Geschäftspolitik der Banken und neue gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen im In- und Ausland geben Anlass zur Hoffnung, dass es gelingen werde, den Finanzplatz Schweiz in quantitativer und qualitativer Hinsicht so zu entwickeln, dass zwischen den Vorteilen und den potentiellen Problemen, die mit der Auslandstätigkeit unserer Banken verbunden sind, ein optimales Verhältnis besteht.

Das Bankgewerbe wird aber auch in Zukunft stets risikobehaftet sein, und diese Risiken sind angesichts der Bedeutung des Bankwesens im Rahmen der schweizerischen Volkswirtschaft nicht einfach privatwirtschaftlicher Natur, sondern auch eine Quelle behördlicher Sorgen. Deshalb möchte ich, mein Thema etwas ausweitend, über einige dieser Risiken kurze Ueberlegungen anstellen.

./.

- 6 -

Ich meine das Schuldner- bzw. Länderrisiko, das in den letzten Jahren mit der massiven Oelpreissetigerung und den damit verbundenen Ungleichgewichten im internationalen Zahlungsbilanzgefüge an Bedeutung und öffentlicher Aufmerksamkeit stark gewonnen hat.

In den Jahren 1974 - 76 erreichten die Ertragsbilanzdefizite der OECD-Länder, der nicht oelproduzierenden Entwicklungsländer und der Ostblockstaaten zusammen einen Umfang von rund 170 Mrd Dollar. Entsprechend hoch waren in erster Linie die Ueberschüsse der Oelproduzenten. Die Finanzierung dieser Defizite erfolgte bisher weitgehend problemlos unter aktiver Beteiligung der privaten Banken. Es überrascht wenig, dass erste Besorgnisse über die zunehmende internationale Verschuldung in den Vereinigten Staaten laut wurden, waren doch amerikanische Banken an diesem Recycling massgebend beteiligt. Auch schweizerische Banken haben sich aber stark engagiert, so dass sich für sie die gleichen Fragen stellen.

Die zur Diskussion stehenden Ueberbrückungskredite werden weit überwiegend an staatliche Stellen gewährt oder doch mindestens von solchen Stellen garantiert. Die sich daraus ergebenden Risiken sind naturgemäss schwer abzuschätzen. Die Kreditwürdigkeit eines Landes hängt zu einem wesentlichen Teil von seiner politischen Stabilität und von der Vertrauenswürdigkeit seiner Wirtschaftspolitik ab. Das sind Faktoren, die nicht einfach zu beurteilen sind. Nicht unwesentlich ist in diesem Zusammenhang jedoch die Feststellung, dass derjenige Teil solcher Kredite, der Entwicklungsländern zugute kommt, bisher überwiegend an Länder gewährt wurde, die sich schon in einem relativ fortgeschrittenen Entwicklungsstadium befinden.

Die Beurteilung des Schuldner- und Länderrisikos wird durch die Tatsache erschwert, dass die Informationen über bestehende Kreditverhältnisse recht unvollkommen sind. So kann sich ein Schuldner gleichzeitig mehrfach verschulden, ohne dass die beteiligten Gläubiger gegenseitig davon Kenntnis hätten. Noch weniger leicht fällt der Einblick in

./.

- 7 -

Schuldverhältnisse Dritter, so dass auch der Verschuldungsgrad eines Landes schwer zu überblicken ist. Zur Unübersichtlichkeit der Verhältnisse trägt nicht zuletzt der Umstand bei, dass am Euromarkt die Bildung eigentlicher Ketten von Gläubiger-Schuldnerverhältnissen durchaus die Regel bildet.

Von Bankenseite wird darauf hingewiesen, dass sich die Verluste im internationalen Kreditgeschäft bisher in relativ engen Grenzen hielten, eine Feststellung, die zwar richtig ist, aber wenig über die Zukunftsaussichten aussagt.

Sodann wird darauf aufmerksam gemacht, dass höheren Risiken mit der Forderung nach erhöhter Verzinsung Rechnung getragen wird, was die Aufzinsung von Reservepolstern gestattet. Schliesslich sind in diesem Zusammenhang die Bemühungen zu erwähnen, die Risikolast u.a. durch eine geographische Diversifikation zu vermindern. Insgesamt erscheint denn auch der heutige Stand der Dinge noch nicht als beunruhigend. Schwierigkeiten könnten sich aber etwa daraus ergeben, dass auf absehbare Zeit mit einem erheblichen Bedarf an Ueberbrückungskrediten zu rechnen ist, währenddem die diesbezüglichen Möglichkeiten der privaten Banken offensichtlich begrenzt sind.

Im Hinblick auf diese Problematik wird heute verschiedentlich eine vermehrte Verlagerung der Ueberbrückungsfinanzierung von privaten auf offizielle Stellen gefordert. Vor allem drei Gründe sprechen für eine solche Lösung: Erstens können offizielle Kredite mit etwas längeren Laufzeiten gewährt werden als die meist nur kurz- oder mittelfristigen Bankkredite. Damit könnte die Schuldenstruktur der Defizitländer verbessert werden. Zweitens würde das von den privaten Banken zu tragende Risiko etwas vermindert, ein Vorteil, dem allerdings die Problematik der Uebertragung privater Risiken auf öffentliche Stellen gegenübersteht. Schliesslich können - drittens - offizielle Kredite mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden werden, die geeignet sind, zur Ueberwindung der bestehenden Ungleichgewichte beizutragen. Das trifft vor allem für die Kredite des IWF zu.

./.

- 8 -

Wenn bisher die normalen Kredittranchen des IWF relativ zurückhaltend beansprucht wurden, dann nicht zuletzt deshalb, weil die Schuldnerländer auf anderem Wege relativ leicht Kredit erhalten konnten, ohne sich unpopulären Bedingungen unterwerfen zu müssen.

Im Lichte dieser Ueberlegungen ist auch die neu geschaffene sogenannte Witteveen-Fazilität zu sehen.

Die Schweiz hat ein offensichtliches Interesse daran, dass die Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite und der Anpassungsprozess allgemein in geordnetem Rahmen verlaufen. Als internationaler Finanzplatz würden wir von einer weltweiten Finanzierungskrise in ganz besonderem Masse betroffen. Wohl ist das direkte Engagement unserer Banken in den Entwicklungsländern relativ bescheiden. Angesichts ihrer bedeutenden Präsenz an den Euromärkten würden sie aber von Schwierigkeiten der Entwicklungsländer mindestens indirekt betroffen. Nicht zu übersehen ist in diesem Zusammenhang auch das Engagement des Bundes bei der Exportrisikogarantie, von dem Ende 1976 rund die Hälfte auf Kredite an Entwicklungsländer entfiel.

Das Interesse an geordneten internationalen Finanzbeziehungen ergibt sich aber auch aus der grossen Bedeutung der Exportwirtschaft für unser Land. Wir müssen uns darüber klar sein, dass für nicht wenige Länder mit akuten Zahlungsbilanzproblemen die Zuflucht zu Handelsrestriktionen eine verlockende Alternative zu einem konsequenten und damit allenfalls innenpolitisch unpopulären Sanierungsprogramm darstellt. Eine gewisse Tendenz zu vermehrtem Protektionismus ist bereits erkennbar.

Solche Ueberlegungen haben die Nationalbank veranlasst, sich an der Finanzierung der "Witteveen-Fazilität" mit dem beträchtlichen Betrag von 650 Mio Sonderziehungsrechten oder rund 1,8 Mrd Franken zu beteiligen. Einmal mehr partizipieren wir damit an einer Aktion des IWF. Insgesamt haben heute unsere Zusagen im Zusammenhang mit Kredit-

./.



- 9 -

hilfen des IWF einen Umfang von rund 3,5 Mrd Franken erreicht. Die gegenwärtige Beanspruchung beläuft sich auf rund 1 Mrd Franken, wobei rund die Hälfte mit einer Bundesgarantie versehen ist. Es ist indessen damit zu rechnen, dass unser Beitrag an die Witteveen-Fazilität relativ rasch abgerufen wird.

Im Hinblick auf dieses beträchtliche Engagement erscheint die Frage, ob ein formeller Beitritt zum IWF nicht erneut geprüft werden sollte, berechtigt. Ein solcher Schritt könnte jedoch nach unserer Meinung nur in Frage kommen, wenn uns ein angemessenes Mitspracherecht sicher wäre. Das wäre praktisch nur durch die Ueberlassung eines Sitzes im Kreise der Exekutivdirektoren möglich, eine Lösung, die unter den gegebenen Umständen nicht leicht realisierbar scheint, auch wenn die bisher sakrosankte Zahl von 20 Exekutiv-Direktoren bald einmal durch den Einzug Saudiarabiens erhöht werden sollte. Auf innenpolitischer Ebene wäre zu überlegen, ob ein Beitritt zur Weltbank der wohl gleichzeitig zu erfolgen hätte, unter den gegenwärtigen Verhältnissen ohne weiteres über die parlamentarische Bühne gebracht werden könnte. Das Thema IWF und Weltbankbeitritt bleibt jedenfalls auf unserer Traktandenliste.