

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage

I. Departement

Rechtsabteilung

25. MAI 1990

1.5.614

Herr Dr. L u s s e r berichtet:

Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen?
- Auswertung der exploratorischen Gespräche1. Einleitung

Ich orientierte Sie im Januar dieses Jahres über die Absicht des Bundesrates, exploratorische Gespräche im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen zu führen. Heute möchte ich Ihnen über die Ergebnisse dieser exploratorischen Gespräche berichten. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes - Herr Bundesrat Stich - und ich führten bisher Gespräche mit den Finanzministern und Notenbankgouverneuren aller Länder der Zehnergruppe. Wir nahmen überdies Kontakt zu einigen wichtigen Entwicklungsländern auf, nämlich zu Aegypten, das zur Zeit die arabische Liga repräsentiert, zu Argentinien, China und Indien, zur Elfenbeinküste, die den Exekutivdirektor für Schwarzafrika in der Weltbank stellt, zum Iran, der dieses Jahr den Vorsitz der G-24 führt, sowie zu Zaire, das im Exekutivdirektorium des IWF für Schwarzafrika spricht. Ich werde mich nachfolgend - wie schon bei meiner letzten Orientierung - weitgehend auf den Beitritt zum Internationalen Währungsfonds (IWF) konzentrieren.

Der Zeitplan ist sehr gedrängt. Der Bundesrat hat am 16. Mai die Einreichung eines Beitrittsgesuchs zu den Bretton Woods-Institutionen beschlossen. Das Gesuch soll noch im Frühsommer eingereicht werden. Der Bundesrat hätte Anfang 1991 die Beitrittsbotschaft zu genehmigen. Seine Vorlage könnte in der Frühjahrs- und Sommersession des kommenden Jahres vom Parlament behandelt werden. Die Schweiz vermöchte folglich - sollte alles plangemäss verlaufen - bereits im Herbst 1992 den Bretton Woods-Institutionen beizutreten.

Die Schweiz verband ihre Absicht, sich den Bretton Woods-Institutionen anzuschliessen - wie Sie wissen - stets mit der Bedingung der permanenten Einsitznahme in die Exekutivgremien dieser Institutionen. Wie lässt sich dieses Ziel erreichen? Wir müssen sicherstellen, dass wir bei den Beitrittsverhandlungen eine Quote - einen Kapitalanteil - von heute deutlich über 2 Mrd SZR zugestanden erhalten. Dies sind rund 4 Mrd Franken. Die angestrebte Quote wird sich nach der soeben beschlossenen neunten Quotenerhöhung auf deutlich über 3 Mrd SZR - oder auf rund 6 Mrd Franken - anheben. Unsere Delegation plädierte gleichzeitig für die Schaffung eines zusätzlichen 23. Sitzes im Rat der Exekutivdirektoren. Der Versuch, ohne diese Ausweitung einen Sitz für die Schweiz zu erhalten, hätte den Sitzverlust eines anderen Landes zur Folge. Dies müsste uns nicht nur Feinde schaffen. Es würde auch unsere Chancen, eine ausreichende Quote zu erhalten, vermindern.

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage I. Departement

2. Allgemeiner Eindruck aus den exploratorischen Gesprächen

Die exploratorischen Gespräche hinterliessen allgemein den Eindruck, dass unsere Absicht, den Bretton Woods-Institutionen beizutreten, grundsätzlich auf Wohlwollen stösst. Verschiedene Gesprächspartner bezeichneten es als Anomalie, dass die Schweiz diesen Institutionen noch immer ferne steht. Die meisten Gesprächspartner zeigten auch für unsere Beitrittsbedingungen Verständnis. Sie wiesen allerdings gleichzeitig auch auf die damit verbundenen Schwierigkeiten hin. Einige Länder empfanden unsere Beitrittsbedingungen als zu ehrgeizig. Wir stiessen vor allem bei jenen Staaten, die ihre eigene Position durch unseren Beitritt als gefährdet sehen, auf solche Vorbehalte. Kein Land erklärte sich bisher - über die generelle Bezeugung der Sympathie hinaus - bereit, eine Initiative für unseren Beitritt zu ergreifen. Die meisten Länder benutzten das exploratorische Gespräch in erster Linie, um sich zu informieren.

3. Die Reaktionen der besuchten Länder im einzelnen

Die Reaktionen der einzelnen Länder waren unterschiedlich. Jene der Länder der Zehnergruppe sind von besonderer Bedeutung. Die Stellungnahmen fielen im Vereinigten Königreich, in Frankreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten am positivsten aus. Vorbehalte ergaben sich aber auch in dieser Gruppe. Im Vereinigten Königreich war die Reaktion im Schatzamt merklich kühler als bei Frau Thatcher. Frankreich verknüpfte seine Unterstützung mit dem expliziten Vorbehalt, dass die frankophonen Länder Schwarzafrikas - die an der Stimmkraft gemessen schwächste Ländergruppe - durch unseren Beitritt nicht aus dem Rat der Exekutivdirektoren gedrängt werden dürfen. Unser westlicher Nachbar würde sich sonst gegen unseren Beitritt stellen. Die Bundesrepublik richtet ihre Kräfte zur Zeit - bei aller Sympathie für die Schweiz - vor allem auf Ostdeutschland aus. Konfliktfähigkeit an anderen Fronten ist einstweilen nicht vorhanden. Die Vereinigten Staaten, die im IWF eine klare Führerrolle spielen - dies zeigt auch der Kompromiss bei der 9. Quotenerhöhung -, empfanden für eine Reihe unserer Argumente zwar Sympathie. Dies gilt etwa bezüglich der Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz in den EG, ihres Gläubiger-Status und ihrer traditionell liberalen wirtschaftspolitischen Haltung. Sie erklärten sich denn auch bereit, uns eine relativ hohe Quote einzuräumen. Es gibt allerdings einen wichtigen Vorbehalt. Die USA scheinen nicht gewillt zu sein, für die Schweiz einen 23. Sitz im Rate der Exekutivdirektoren zu schaffen. Wir sollen uns vielmehr - so die amerikanische Vorstellung - einen europäischen Sitz erkämpfen. Die USA möchten - um es noch deutlicher zu sagen -, dass wir einem EG-Land den Sitz wegnehmen. Japan - das mit der Bundesrepublik zweitwichtigste Mitgliedland des IWF - und Kanada nahmen eine abwartende Haltung ein.

Kleinere Länder reagierten dagegen eher defensiv. Die Nieder-

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage I. Departement

lande und Belgien befürchten, dass sie im Zuge der verstärkten europäischen Integration zu einer Zusammenlegung ihrer beiden Ländergruppen gedrängt werden könnten. Die Schweden gaben zu verstehen, dass sie ihre skandinavische Ländergruppe intakt halten wollen. Verschiedene EG-Länder sprachen den Wunsch Spaniens an - es ist gegenwärtig einer Gruppe mit lateinamerikanischen Partnern zugeteilt -, in eine europäische Ländergruppe zurückzukehren. Das dabei gelegentlich vorgeschlagene Zusammengehen Spaniens mit der Schweiz wäre für uns allerdings problematisch. Wir vermöchten den Führungsanspruch im Rat der Exekutivdirektoren aufgrund der Grösse und der wachsenden wirtschaftlichen Potenz Spaniens auf die Dauer kaum aufrechtzuerhalten.

Die von uns angesprochenen Entwicklungsländer versprachen uns, sich in ihrer Gruppe für unseren Beitritt einzusetzen. Sie begrüsst den Beitritt der Schweiz vor allem wegen der Erschliessung neuer Ressourcen und wegen unseres Gläubiger-Status in der Dritten Welt. Die Angst, dass die Entwicklung in Osteuropa zu einer Verknappung des Angebots an Mitteln für die Entwicklungsländer - nicht zuletzt in Lateinamerika - führen wird, ist zur Zeit deutlich zu spüren. Die Entwicklungsländer nahmen in der Regel aber zu unsern Vorstellungen bezüglich der Quotenhöhe und der Einsitznahme in den Rat der Exekutivdirektoren nicht Stellung. Das gelegentlich genannte Argument, ein neuer Sitz der Schweiz könnte das gegenwärtige Sitzgleichgewicht von Industrie- und Entwicklungsländern - beide haben je 11 Sitze - stören, wurde kaum angesprochen. Angst vor einer Verdrängung aus dem Rat der Exekutivdirektoren begegneten wir - ausser bei den bereits erwähnten frankophonen Ländern Schwarzafrikas - in Argentinien, das den Vorsitz in der drittkleinsten Ländergruppe führt.

Ich möchte - nach dieser Schilderung der Reaktionen der begrüsst Länder - noch auf drei Aspekte näher eintreten:

- auf die Quotenhöhe,
- auf die Einsitznahme in die Exekutivgremien und
- auf die Zusammensetzung der Ländergruppe.

4. Die angemessene Quote

Die ersten Reaktionen der Länder der Zehnergruppe auf unsere Quotenvorstellungen von deutlich über 2 Mrd SZR - bzw. von 3 Mrd SZR nach der neunten Quotenerhöhung - waren gemischt. Frankreich, das die chinesische Quote von heute 2.4 Mrd SZR als Vergleich heranzog, war hier am grosszügigsten. Die Vereinigten Staaten, Italien und Schweden gingen von den Quoten Belgiens und der Niederlande - sie liegen heute zwischen 2.1 und 2.4 Mrd SZR - als Referenzgrössen aus. Die Niederlande empfanden unsere Quotenvorstellungen als überhöht. Wir glaubten auch in der Bun-

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage I. Departement

desrepublik etwas Ueberraschung wahrzunehmen. Japan und Britanien nannten keine Zahl. Die relativ niedrige Quote, die die Schweiz bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung anstrebte - sie liegt in der Grössenordnung Oesterreichs - könnte sich möglicherweise noch als negatives Präjudiz erweisen, auch wenn sie in den bisherigen Gesprächen nicht angesprochen wurde. Ich gewann im grossen und ganzen im Verlaufe der Gespräche den Eindruck, dass unsere Quotenvorstellungen zwar relativ ambitiös aber doch nicht unrealistisch sind.

5. Die Schaffung eines 23. Sitzes im Rate der Exekutivdirektoren

Die meisten Länder, denen durch die Schaffung eines 23. Sitzes im Rate der Exekutivdirektoren kaum etwas abgehen würde, unterstützten unsere Haltung. Oder sie betrachteten die Schaffung eines zusätzlichen Sitzes mindestens als einfachste Lösung, da sie keine bestehende Ländergruppe bedroht. Dieser Vorschlag setzt allerdings eine Revision der Statuten voraus. Dies bedeutet, dass der Entscheid nicht eine einfache, sondern eine qualifizierte Mehrheit von 85% der Stimmen erfordert. Die wichtigen Entscheide in den Bretton Woods-Institutionen werden allerdings ohnehin nach dem Konsensprinzip gefällt. Der Vorschlag, einen zusätzlichen Sitz im Rate der Exekutivdirektoren zu schaffen, scheint aber bei den Vereinigten Staaten auf Widerstand zu stossen. Die USA vertreten schon länger die Ansicht, dass die Sitzzahl in den Leitungsgremien der Bretton Woods-Institutionen im Interesse einer leichteren Entscheidungsfindung reduziert werden sollte.

Werden die Vereinigten Staaten auf ihrer Ansicht beharren? Ich weiss die Antwort nicht. Eine hohe Wahrscheinlichkeit scheint mir aber dafür zu sprechen. Was heisst dies? Der Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen könnte uns mehr politische Sympathien, als uns lieb ist, kosten. Es ist beispielsweise nicht vor auszusehen, wie gross die Kreise wären, die die Umgruppierung der Sitze ziehen wird. Ich befürchte aber vor allem, dass wir in Europa Sympathien, die für uns von existentieller Bedeutung sind, verlieren könnten. Die Vereinigten Staaten gehen nicht nur davon aus, dass die Länder der EG im Hinblick auf die Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im IWF in absehbarer Zeit nur noch einen Sitz - mit allerdings entsprechend höherer Quote - einnehmen werden. Sie möchten vielmehr schon heute, dass die in den Leitungsgremien der Bretton Woods-Institutionen nach ihrer Meinung übervertretenen EG-Länder "zusammenrutschen", um der Schweiz im Rat der Exekutivdirektoren Platz zu machen. Umgekehrt sind wir bei unseren exploratorischen Gesprächen mit den EG-Ländern auch nur andeutungsweise nicht auf eine entsprechende Bereitschaft gestossen. Die Reaktionen waren ausgesprochen national. Kein Land will einen Sitz verlieren. Die Vereinigten Staaten wollen die Schweiz insofern unterstützen, als sie ihr eine recht hohe Quote zugestehen. Sie überlassen es ihr aber, eine akzeptable Lö-

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage I. Departement

sung ohne Erhöhung der Zahl der europäischen Sitze zu finden. Die Einräumung eines Sitzes an die Schweiz zu Lasten eines der 6 Sitze der EG, mit der die Vereinigten Staaten ein relativ gespanntes Verhältnis haben, käme - daran ist nicht zu zweifeln - den amerikanischen Interessen entgegen. Bedroht wären vor allem Belgien und die Niederlande, aber auch Italien. Die Gefahr, dass unser Beitritt zum IWF die schweizerischen Beziehungen zur EG belastet, ist damit in unsere Ueberlegungen einzubeziehen. Die amerikanische Haltung könnte - anders gesagt - dazu führen, dass die Schweiz entweder ihr Ziel, in den Rat der Exekutivdirektoren des IWF einzuziehen, zurücknimmt und sich mit einer Rotation in dieser Stellung oder gar mit der Position eines Stellvertreters begnügt oder, dass sie das Beitrittsgesuch mit Rücksicht auf ihre Interessen in Europa zurückzieht.

6. Die Frage nach der Ländergruppe

Mit welchen Ländern könnten wir eine Ländergruppe bilden? Wir wurden in unseren Gesprächen meistens auch mit dieser Frage konfrontiert. Wir betrachten es aber als verfrüht, bereits vor dem Beschluss, ein Beitrittsgesuch zu stellen, mit einzelnen Ländern Kontakt aufzunehmen. Es liegt jedoch nahe, an neueintretende osteuropäische Länder - konkret an die Tschechoslowakei und Bulgarien - und damit an die Bildung einer mitteleuropäischen Ländergruppe zu denken. Dieser Ansatz wurde in den meisten Ländern als sinnvoll empfunden. Der attraktivere der beiden Partner - die Tschechoslowakei - entschied sich inzwischen allerdings für die belgische Ländergruppe und zementierte die Gruppenzugehörigkeit mit einem zehnjährigen Vertrag. Die Möglichkeit eines Wechsels zur Schweiz ist damit auf absehbare Zeit verbaut. Zu den Ländern, die entweder frei oder in ihrer Ländergruppe unzufrieden sind, gehören unseres Wissens Südafrika, Rumänien und Spanien. Alle drei weisen zur Schweiz aber nicht eben enge Beziehungen auf. Die Grösse Spaniens spricht gegen eine Verbindung mit diesem Lande, das zwar in eine europäische Ländergruppe zurückkehren möchte, uns eines Tages quotenmässig aber sicher überholen wird. Ich glaube auch nicht, dass ein Zusammenschluss der Schweiz mit Spanien in den Vereinigten Staaten auf grosse Sympathie stossen würde. Eine europäische Ländergruppe ohne EG-Länder wäre den Amerikanern lieber. Ein Zusammengehen mit Südafrika wäre einstweilen aus innenpolitischen Ueberlegungen nicht opportun. Mit diesen Ausführungen möchte ich allerdings andere, weniger naheliegende Ländergruppierungen nicht ausschliessen.

7. Folgerungen

Welches sind die Folgerungen aus unseren exploratorischen Gesprächen? Wenn die Amerikaner bei ihrer Ablehnung eines 23. Sitzes im Rat der Exekutivdirektoren verharren - es ist zu vermuten, aber nicht absolut sicher -, so wird die Situation für

18. Mai 1990

Bericht über die Wirtschafts- und
Währungslage I. Departement

die Schweiz schwierig. Wir riskieren - bleiben wir bei unserer Forderung nach einem Exekutivdirektor - harte Auseinandersetzungen mit der EG. Dies führt zur Frage, ob der Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen eine - im Ausmass nicht abschätzbare - Belastung unserer wesentlich wichtigeren Interessen in Europa lohnt. Wir könnten diese Belastung von Anfang an vermeiden, wenn wir von unserer Forderung nach ständiger Einsitznahme in den Rat der Exekutivdirektoren des IWF abrücken würden. Dieser Entscheid könnte aber die Gefolgschaft von Parlament und Bevölkerung reduzieren. Die Aussichten auf volle Erfüllung der schweizerischen Forderungen sind begrenzt.

Die Einreichung eines Beitrittsgesuchs lässt sich dennoch allein schon deshalb, weil wir nur auf diese Art die exakten Bedingungen zu erfahren vermögen, rechtfertigen. Wir verfügen vorläufig - trotz unserer Gespräche - nur über Mutmassungen. Sie können sich als falsch oder zumindest als nicht vollständig erweisen. Wie der Konsens bezüglich der Bedingungen unseres Beitritts wirklich aussehen wird, können wir nicht voraussagen. Es wäre verfehlt nur deshalb abzubrechen, weil es uns um die Füsse etwas kühler zu werden beginnt. Der Bundesrat muss sich allerdings die Freiheit, das Gesuch im Falle unbefriedigender Beitrittsbedingungen auch in einem späteren Zeitpunkt noch zurückzuziehen, vorbehalten. Ich bin mir aber bewusst, dass diese Freiheit - je weiter wir vorstossen - abnimmt, da zunehmend Kosten - Verlust an Wohlwollen und Image - entstehen. Ein Abbruch der Beitrittsbemühungen ist zumindest im Zeitpunkt der Bekanntgabe der Bedingungen durch den IWF aber durchaus noch gegeben. Er liesse sich gegebenenfalls mit der Nichterfüllung unserer Beitrittsbedingungen und dem Risiko eines negativen Referendums oder aber mit der potentiellen Gefährdung unserer guten Beziehungen zu den EG glaubwürdig begründen.

Wir kümmern uns bisher sehr stark um die aussenpolitische Front. Die Zweifel, dass die Schweiz es mit der Beitrittsabsicht ernst meint, dürften im Ausland - mindestens was Regierung und Notenbank anbelangt - mit den exploratorischen Gesprächen zerstreut worden sein. Der Wunsch nach Einsitznahme im Rat der Exekutivdirektoren wurde überall sehr entschieden vertreten und als entscheidend für die Zustimmung von Parlament und Volk präsentiert. Kommt es zu einem Beitrittsgesuch, so werden wir unsere Kräfte fortan teilen und vermehrt auch an der innenpolitischen Front einsetzen müssen.

DR. IUR. MARKUS LUSSER
PRÄSIDENT DES DIREKTORIUMS
DER SCHWEIZERISCHEN NATIONALBANK

8022 Zürich, 18. ^{Mai}~~August~~ 1990
Börsenstrasse 15

Herrn Bundesrat
Dr. Otto Stich
Vorsteher des
Eidgenössischen Finanzdepartements
3003 Bern

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Ich habe versucht, meine Eindrücke von unseren exploratorischen Gesprächen bezüglich des Beitritts der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen in einer kurzen Würdigung festzuhalten. Den Text benutzte ich auch zu einer vertraulichen Orientierung, die ich den Mitgliedern des Ausschusses unseres Bankrates vermittelte. Ich darf Ihnen diesen Bericht senden. Er enthält meine persönliche Wertung.

Mit freundlichen Grüssen

