

Die Schweiz und der internationale Währungsfonds : Interessenlage und Entwicklungspolitische optionen

*La Suisse et le Fonds monétaire international : les intérêts en présence et le
options politiques*

Richard Gerster



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/926>

DOI: 10.4000/sjep.926

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1981

Number of pages: 237-251

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Richard Gerster, « Die Schweiz und der internationale Währungsfonds : Interessenlage und
Entwicklungspolitische optionen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 1 | 1981,
Online erschienen am: 19 Januar 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : [http://
journals.openedition.org/sjep/926](http://journals.openedition.org/sjep/926) ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.926>

DIE SCHWEIZ UND DER INTERNATIONALE WAHRUNGSFONDS : INTERESSENLAGE UND ENTWICKLUNGSPOLITISCHE OPTIONEN*

Richard Gerster

LA SUISSE ET LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL : LES INTERETS EN PRESENCE ET LES OPTIONS POLITIQUES

Résumé

Dans cet article, l'auteur analyse les relations actuelles de la Suisse avec le Fonds monétaire international, relations que J. Witteveen, ancien directeur général du FMI, qualifia un jour de "non participation constructive". Aujourd'hui, alors que la question de l'adhésion de la Suisse à cette institution est intensément discutée, l'article énonce les arguments en faveur d'une adhésion, et ceux qui s'y opposent, pour finalement conclure que, du point de vue de la politique de coopération au développement, l'adhésion serait recommandable à trois conditions :

- la Suisse devrait s'engager à œuvrer à modifier les conditions auxquelles sont accordées les facilités du Fonds monétaire international dans un sens qui tienne compte des besoins fondamentaux de la population et qui n'entraîne pas de répression politique ;
- toute augmentation du quota de la Suisse au sein du Fonds monétaire international devrait être soumise à la ratification du Parlement ;
- tout accord éventuel de "stand-by" entre la Suisse et le Fonds monétaire international devrait être soumis au Parlement.

Sans devenir membre du Fonds monétaire international, la Suisse pourrait aussi œuvrer dans le même sens en modifiant la loi sur la Banque nationale de façon à ce que les mesures de politique monétaire ne soient pas en contradiction avec la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

* Es handelt sich um ein gekürztes Kapitel aus dem erscheinenden Buch von Richard Gerster, Der Internationale Währungs-fonds – Fluch oder Segen für die Dritte Welt ?, Basel, Z-Verlag, 1982.

I. DIE KONSTRUKTIVE NICHTMITGLIEDSCHAFT DER SCHWEIZ

Innerhalb der OECD ist die Schweiz das einzige Land, welches nicht Mitglied des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist. Angesichts der heute 141 Mitgliedstaaten sind es auch in der übrigen Welt nur wenige Nationen, welche bewusst auf eine Mitgliedschaft beim IWF verzichten. Die Schweiz hat die Möglichkeit einer Mitgliedschaft seit der Gründung des IWF mehrfach geprüft (1). Doch wechselnde Argumente und Interessen haben immer wieder die bestehende Abseitsposition gerechtfertigt. Diese Sonderstellung hat die Schweiz nicht an einer intensiven Zusammenarbeit in internationalen Währungsgremien gehindert. So beteiligt sie sich seit 1964 in assoziierter Form an den allgemeinen Kreditvereinbarungen (GAB). 1975 finanzierte sie die Oelfazilität des IWF und den damit verbundenen Zinsverbilligungsfonds mit, 1977 die Witteveen-Fazilität des IWF, 1981 deren Zinsverbilligungsfonds und die sogenannte "Politik des erweiterten Zugangs" des IWF. An den Jahresversammlungen des IWF und der Weltbank hat die Schweiz seit 1977 den Status eines Beobachters. Zu den Sitzungen des Interimsausschusses wird der Präsident der Schweizerischen Nationalbank (SNB) schon seit 1975 eingeladen.

Diese enge Zusammenarbeit zeigt, dass sich die Schweiz ungeachtet ihrer Nichtmitgliedschaft beim IWF durchaus zur üblichen währungs-politischen Zusammenarbeit verpflichtet fühlt. Seit dem schweizerischen Beitritt zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) im Jahre 1966 ist die Schweiz sogar indirekt zu einer Währungspolitik in Übereinstimmung mit dem Fonds-Übereinkommen angehalten (2). Ein früherer geschäftsführender Direktor des IWF, Per Jacobsson, sagte einmal zu Max Iklé, Generaldirektor der SNB: "Wenn alle meine Mitglieder die Regeln des Fonds so gewissenhaft einhielten wie die Schweiz, hätte ich bedeutend weniger Sorgen" (3). Ein anderer ehemaliger Geschäftsführender Direktor des IWF, Johannes Witteveen, sprach an einer Sitzung des Interimsausschusses gar von der "konstruktiven Nichtmitgliedschaft" des Schweiz (4).

II. DIE SCHWEIZERISCHE INTERESSENLAGE

Nicht zufällig ist in den letzten Monaten die Frage eines Beitritts der Schweiz zum IWF intensiv diskutiert worden. In ausenpolitischer Hinsicht stösst die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO, der Weltbank und dem IWF auf immer weniger Verständnis. Der auch durch die bescheidene öffentliche Entwicklungshilfe genährte Verdacht gewinnt an Boden, das reichste Industrieland der Welt wolle sich um seine Mitverantwortung drücken. In innenpolitischer Hinsicht konkurrenzieren sich die Beitritte zur UNO einerseits und zu IWF und Weltbank andererseits, indem nicht alle Beitritte dem Parlament und Volk gleichzeitig zur Beschlussfassung vorgelegt werden können. Der Bundesrat hat sich nun entschieden, vorerst einmal den UNO-Beitritt zu beantragen und IWF und Weltbank vorläufig zurückzustellen.

Argumente für einen IWF-Beitritt

Anspruch auf IWF-Kredite und Sonderziehungsrechte

Die unmittelbaren Vorteile eines IWF-Beitritts dürften für die Mehrzahl der Länder in den neuen, zusätzlichen Kreditmöglichkeiten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten liegen. Ein zweiter Vorteil ergibt sich durch die Möglichkeit, voll am System der Sonderziehungsrechte (SZR) teilzunehmen. Die Schweiz verfügt jedoch im Verhältnis zur Bevölkerung, zum Volkseinkommen oder zum Aussenhandel über die grössten Währungsreserven der Welt. Bewertet man das Gold zu Marktpreisen, hat die Schweiz sogar absolut mit 115 Milliarden Franken (31.12.1980) weltweit die vierthöchsten Währungsreserven nach den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Nur 34% davon beruhen auf eigener Arbeit; 66% stellen Goldaufwertungsgewinne dar. Diese Gewinne sind mit den Zinserträgen zu vergleichen, welche der Schweizerischen Nationalbank durch das Halten von Goldreserven anstelle von Dollaranlagen entgangen sind. Der schweizerische "Gnomenschatz" macht es auf lange Jahre hinaus unwahrscheinlich, dass die Schweiz auf die Fazilitäten des IWF angewiesen sein wird. Allerdings sind die weltwirtschaftlichen Wechselfälle mit einem Zeithorizont von zwanzig oder dreissig Jahren kaum vorauszusehen – auch an der Konferenz

von Bretton Woods hatte niemand daran gedacht, dass je der Dollar internationale Stützungsaktionen nötig haben würde. Immerhin, im gegenwärtigen Zeitpunkt kann mit den IWF-Fazilitäten oder dem Anteil an SZR-Zuteilungen kaum ein Beitritt der Schweiz zum IWF begründet werden.

Internationale Solidarität

Häufig wird das Argument, Wohlstand verpflichte zur Solidarität (5), für einen IWF-Beitritt erwähnt. Der Präsident der Nationalbank, Fritz Leutwiler, sagte dazu: "Der Grundsatz der Solidarität, der unser Verhalten auf internationalem Gebiet prägt, entspringt nicht nur der Nächstenliebe, sondern ist – wie könnte es anders sein – in handfesten eigenen Interessen begründet. Das gilt für die Währungspolitik in ganz besonderem Masse" (6). Die Solidarität, die hier gemeint ist, ist in erster Linie eine Solidarität mit uns selber, in zweiter Linie eine Solidarität mit den anderen reichen Staaten, um gemeinsam leichter die finanziellen Mittel zur Ueberbrückung vorübergehender Schwierigkeiten bei Drittstaaten aufzubringen. Diese "horizontale Solidarität" soll uns den Vorwurf des Schwarzfahrers, des Profiteurs ohne Mittragen von Lasten ersparen. Diese Forderung nach Solidarität heisst somit bessere Integration in die internationale Hierarchie der schwachen Staaten oder Bevölkerungsgruppen zu tun. Diese Art währungspolitischer "Solidarität" ist in keiner Weise von einem IWF-Beitritt abhängig und wird bereits heute durch die schweizerische Teilnahme an den erwähnten Sonderfazilitäten des IWF geübt. Auf die Frage der Solidarität mit den Schwachen kommen wir unter den Gegenargumenten zum IWF-Beitritt sprechen.

Mitbestimmung in der Währungspolitik

Die Nichtmitgliedschaft im IWF belässt die Schweiz draussen vor der Tür, wenn es um währungspolitische Entscheide im Schosse des IWF geht. Allerdings kann auch heute schon die Schweiz ihre währungspolitischen Ansichten äussern. Damit die schweizerische Meinung mehr Gewicht erhält, genügt allein der Beitritt zum IWF nicht. Vielmehr müsste die Schweiz auch im wichtigsten Entscheidungsgremium des IWF, dem Exekutivdirektorium, Einsitz nehmen.

Ein Sitz im Exekutivdirektorium würde nur dann zur Verfügung

stehen, wenn entweder ein bisheriger – europäischer – Inhaber seinen Platz freiwillig zugunsten der Schweiz räumt oder wenn das Exekutivdirektorium von bisher zweiundzwanzig Sitzen erweitert würde. Beide Varianten sind unwahrscheinlich. Für eine Uebertragung eines bisherigen Sitzes an die Schweiz kämen wohl nur die von Belgien oder den Niederlanden vertretenen Stimmrechtsgruppen in Frage, wobei auch hier realistischere Weise mit mehr als einer rotierenden Beteiligung kaum zu rechnen sein dürfte. Was eine allfällige Erweiterung des Exekutivdirektoriums betrifft, so arbeitet die Zeit gegen die Schweiz. Die weltwirtschaftlichen Entwicklungen der 1970er Jahre und die Forderung der Entwicklungsländer lassen es weder wahrscheinlich noch ratsam erscheinen, gerade der Schweiz einen zusätzlichen Sitz zuzugestehen. Das Beispiel der Niederlande zeigt überdies, dass auch ein Sitz im Exekutivdirektorium noch keineswegs grossen Einfluss auf die Währungspolitik verbürgt. Verschiedentlich haben sich die Niederlande über ihren geringen Einfluss beklagt (7).

Zweifellos lässt sich ein IWF-Beitritt mit dem Mitbestimmungsargument nur begründen, wenn die Schweiz einen Sitz im Exekutivdirektorium zugesprochen erhält. Bloss eine indirekte Vertretung im Rahmen einer Stimmrechtsgruppe wäre wohl eher weniger gewichtig als der status quo. Heute fehlt zwar jegliche formelle Mitbestimmung, doch genießt die Schweiz dafür eine weitgehende Mitsprache, da sie jedesmal gesondert begrüsst werden muss.

Voraussetzung für eine Weltbank-Mitgliedschaft

Eine Mitgliedschaft beim IWF ist Voraussetzung für einen Weltbank-Beitritt. Auf die Misstimmung bei vielen Regierungen über die Abseitsposition der Schweiz bei der Weltbankgruppe haben wir bereits hingewiesen. Es ist denkbar, dass sich dieses Unbehagen einmal in der Forderung entlädt, der Schweiz die Berechtigung zur Beteiligung ihrer Unternehmen an internationalen Ausschreibungen der Weltbank und vor allem auch der IDA zu entziehen. Ein Beitritt zur Weltbank und IDA könnte dem entgegensteuern. Ein IWF-Beitritt ohne gleichzeitige Mitgliedschaft bei der Weltbank wäre wohl theoretisch möglich, ist aussenpolitisch aber nicht durchführbar, da das Abseitsstehen von der Weltbankgruppe international weit stärker unter Beschuss steht. Eine IWF-Mitgliedschaft ohne

Weltbankbeitritt würde in den Worten von Nationalbankpräsident Fritz Leutwiler "der wohlhabenden Schweiz Hohn und Spott des Auslandes eintragen" (8). Der Weg zur Weltbank und IDA dürfte längerfristig wohl das handfesteste wirtschaftliche Argument für einen IWF-Beitritt der Schweiz sein.

Stärkung der aussenwirtschaftlichen Position

Art. XI, Abschnitt 2 des IWF-Uebereinkommens anerkennt das Recht der Fondsmitglieder, den Devisenverkehr gegenüber Nichtmitgliedern Beschränkungen zu unterwerfen. Angesichts der zunehmenden weltwirtschaftlichen Turbulenzen ist es nicht ausgeschlossen, dass einmal von einzelnen Staaten gegenüber schweizerischen Exporten diskriminierende Massnahmen ergriffen werden (9). Nur ein IWF-Beitritt vermag diese Möglichkeit mit Sicherheit zu vermeiden. Auch die international tätigen Schweizer Grossbanken sind je länger je mehr auf ein gutes Einvernehmen mit dem IWF angewiesen, da sich ihre Engagements in Entwicklungsländern vervielfacht haben. Ein IWF-Beitritt der Schweiz würde die Zusammenarbeit vertiefen, die Unterstützung verpflichtender gestalten und Diskriminierungen gegenüber Banken aus Mitgliedsländern verunmöglichen.

Argumente gegen einen IWF-Beitritt

Inflationsgefahren durch Frankenschöpfung

Ein Ladenhüter unter den Gegenargumenten ist die Befürchtung, dass mit der IWF-Mitgliedschaft und den Möglichkeiten anderer Länder, Ziehungen in Schweizer Franken zu tätigen sowie mit den SZR, eine kaum kontrollierbare Aufblähung des Frankenumlaufs entstehen und die Inflation angeheizt werden könnte. In quantitativer Hinsicht bildet die schweizerische Quote die Basis, wobei der IWF nur über maximal 75% der schweizerischen Quote in Schweizer Franken verfügen würde. Die Frankenschöpfung aufgrund der Ziehungen anderer Länder ist somit quantitativ sehr begrenzt. Ueberdies ist anzunehmen, dass die Nationalbank die Frankenbeträge sogleich neutralisieren würde, indem sie diese gegen andere Devisen zurückkauft. In der Regel wird die ziehende Zentralbank die Devisen für Interventionen am Devisenmarkt, also meist in

Dollar, benötigen. Seit der Teilrevision des Nationalbankgesetzes von 1979 verfügt die Nationalbank nun auch über die nötigen Kompetenzen, um eine allfällige Frankenschwemme zu neutralisieren. Bei den SZR wären überdies noch weitere Abwehrmassnahmen möglich (10). Das Inflationsargument hält heute einer kritischen Ueberprüfung nicht mehr stand.

Verlust an währungspolitischer Autonomie

Mit dem Beitritt zu einer derart starken internationalen Organisation wie dem IWF ist zweifellos ein gewisser Verlust an Selbstbestimmung verbunden, da die Schweiz damit auch internationale Spielregeln unterschreibt. Können wir es uns angesichts der aktuellen Weltwährungsunordnung erlauben, das Risiko einer weiteren Einschränkung unserer bereits begrenzten Handlungsfreiheit zu laufen? Der Präsident der Nationalbank, Fritz Leutwiler, hält dieses Problem für den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Frage eines schweizerischen Beitritts (11).

Zwei Ueberlegungen sind jedoch dazu angetan, diesen Konflikt zu entschärfen. Erstens hält sich die Schweiz – wie erwähnt – bereits seit Jahren an die Spielregeln und ist seit dem Beitritt zum GATT im Jahre 1966 zu einer Währungspolitik im Einklang mit den IWF-Zielsetzungen verpflichtet. Zweitens überlässt das IWF-Uebereinkommen nach seiner zweiten Revision im Jahre 1978 den Mitgliedern im zentralen Bereich der Wechselkurse die Entscheidung über die Systemwahl (Art. IV). Nicht wegzudiskutieren sind im Falle eines IWF-Beitritts regelmässig Konsultationsrechte und -pflichten. Die Furcht vor Währungsvölgten aus Washington scheint aus schweizerischer Sicht allerdings kaum angebracht. Der mögliche Verlust an währungspolitischer Autonomie stellt heute kein Gegenargument von Gewicht mehr dar.

Ungewisse Weltwährungsreform

Vor allem zu Beginn der 1970er Jahre erblickten schweizerische Kreise im Verlauf der Gespräche um die Weltwährungsreform eine Gefährdung der bisherigen internationalen Währungsordnung, welche für die Schweiz offensichtlich keine Unordnung darstellte. Heute sind die Konturen einer zukünftigen Neuordnung zwar nach wie vor kaum auszumachen. An die Ungewissheit hat man sich

jedoch bereits etwas gewöhnt. Zudem hat der IWF die Stürme der 1970er Jahre trotz dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systemes ungeschwächt überlebt. Sogar eine weitere Stärkung der Rolle des IWF bahnt sich an, da die privaten Kapitalmärkte allein die horrenden Zahlungsbilanzüberschüsse einzelner Oelstaaten in Zukunft nicht mehr in die Defizitländer zu kanalisieren vermögen. Die SZR haben sich in den ersten zehn Jahren allen Unkenrufen zum Trotz bewährt, wenn auch ihre "goldene" Zukunft als wichtigstes Reservemedium noch nicht angefangen hat. Obschon Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung im Umbruch sind, wäre es übervorsichtig bzw. vielleicht sogar kurzsichtig, aus diesem Grund einen IWF-Beitritt der Schweiz heute nicht in Betracht zu ziehen.

Kosten einer IWF-Mitgliedschaft

Die angespannte Situation der Bundesfinanzen hat die Kosten eines IWF-Beitritts in den Brennpunkt des Interesses gerückt, nachdem diese in den früheren Jahren von eher untergeordneter Bedeutung gewesen waren. Die schweizerische Quote würde wohl weniger gemäss den üblichen Kriterien der wirtschaftlichen Bedeutung festgelegt. Vielmehr muss sie eine Grössenordnung aufweisen, welche einen Sitz im Exekutivdirektorium rechtfertigen könnte. Eine Gleichstellung mit den Niederlanden beispielweise würde nach der siebten Quotenrevision Ende 1980 eine schweizerische Quote von 1.422 Millionen SZR, bzw. 3.327 Millionen Franken zum Kurs von 2,34 Fr. pro SZR (Stichtag 30.6.81) bedingen. Die aktuellen Mutmassungen über die Beitrittskosten belaufen sich auf eine Grössenordnung von 3,8 Mia Franken bei einem Wechselkurs von 2,03 Fr. pro Dollar (30.6.81). Ein Viertel dieses Betrages ist in Devisen oder SZR zahlbar, drei Viertel in Schweizerfranken in der Form unverzinslicher Schuldverschreibungen. Die Reservetranche bildet ohnehin Teil der Währungsreserven, und den Kredittranchen kommt ein reservennaher Status zu. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass 100% der Kosten von der SNB bestritten werden. Die Kompetenz dafür bildet Art.14 Ziffer 14 des Nationalbankgesetzes.

Aus aussenpolitischen Gründen würde der Beitritt zur Weltbank mit einer IWF-Mitgliedschaft gekoppelt. Durch den Beitritt wird ein einmaliger Beitrag von rund 325 Millionen Franken bei einem Kurs von 2.03 Fr. pro dollar (30.6.81) fällig, wobei die Auszahlungen über fünf Jahre verteilt werden können. Diese Kosten gehen zu Lasten des Bundes, der zusätzlich eine Garantie von rund

3 Milliarden Franken zu leisten hat (12).

In der aktuellen Finanzklemme lassen sich derart umfangreiche Kosten nur verantworten, wenn entweder handfeste Vorteile für die schweizerische Bevölkerung vorhanden sind oder die Beitritte sich als Ausdruck einer echten Solidarität im Sinne einer Parteinahme für die Schwachen verstanden werden können. Dass die konkreten Vorteile recht dünn gesät sind, haben wir oben festgestellt. Nun werden wir uns noch dem Aspekt der Solidarität mit den Schwachen zu.

Entwicklungspolitische Vorbehalte

Der IWF ist ausführendes Organ der ihn tragenden Regierungen und ihrer Interessen. Erfahrungen in Entwicklungsländern (13) zeigen, dass dem IWF zwar nicht in eigener Verantwortung, aber in fremdem Auftrag oft eine Politik auf dem Buckel der Schwachen unterstützt: zum Nachteil der schwächeren Entwicklungsländer einerseits, zum Beispiel bei den SZR und dem Gold. Aber andererseits auch auf dem Rücken der breiten Bevölkerungsmassen, welche die sozialen und politischen Kosten zahlreicher IWF-konformer Stabilisierungsprogramme ihrer Regierungen zu tragen haben. Als eines der stossendsten Elemente dieser Sanierungen haben wir die Verschlechterung der Befriedigung der Grundbedürfnisse konstatiert. In verschiedenen Fällen wie z.B. Peru und Togo hat die Schweiz sogar ausdrücklich die Befolgung der IWF-Rezepte zur Bedingung von Schuldenkonsolidierungen gemacht (14). So wird im Hinblick auf die Sicherung finanzieller Eigeninteressen die bescheidene Existenz breiter Bevölkerungsschichten in den betroffenen Entwicklungsländern aufs Spiel gesetzt.

IWF-konforme Stabilisierungsprogramme widersprechen in ihren sozialen und politischen Auswirkungen oft den Zielsetzungen des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976. Gemäss Art. 5 sind unter anderem "in erster Linie die ärmern Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen" zu unterstützen, die "Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts" zu verfolgen, die "landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung" zu fördern und Beiträge zu leisten, dass die Entwicklungsländer "ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben". Dieser Konflikt zwischen den

tatsächlichen Auswirkungen währungspolitischer Massnahmen auf die ärmsten Bevölkerungsschichten und den Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit muss im Sinne der letzteren gelöst werden. Aus dieser zentralen entwicklungspolitischen Forderung heraus ergeben sich für die Schweiz hinsichtlich des IWF nun drei verschiedene Optionen.

III. ENTWICKLUNGSPOLITISCHE OPTIONEN

a) Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands

Das gute Funktionieren der gegenwärtigen Zusammenarbeit zwischen SNB und IWF kann nicht übersehen werden. Auch ohne Mitgliedschaft scheint der IWF über die Zusammenarbeit mit der Schweiz sehr befriedigt zu sein. Und die Nationalbank stand schon mehrfach in früheren Jahren und steht auch heute einem Beitritt lauwarm bis ablehnend gegenüber. Die Bremsen gerade von dieser Seite mögen auf den ersten Blick überraschen. Die eingespielten Beziehungen verschaffen jedoch der Nationalbank alle wesentliche Vorteile aus einer möglichen IWF-Mitgliedschaft und sind nur von geringfügigen Nachteilen begleitet. So hat die Nationalbank kein Interesse daran, diese Zusammenarbeit durch einen politisch noch ungewissen Beitritt zu gefährden. Die jüngsten Impulse in der Beitrittsfrage sind wesentlich vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) bzw. dessen Direktor, Staatssekretär Paul Jolles, ausgegangen. Der Schwung in den Vorarbeiten der massgebenden Vierergruppe – Fritz Leutwiler, Präsident der Nationalbank; Paul Jolles, Direktor des BAWI; Raymond Probst, Generalsekretär des Departementes für auswärtige Angelegenheiten; Rudolf Bieri, Direktor der eidgenössischen Finanzverwaltung – ist durch die Zurückhaltung auf Seiten Leutwilers wieder ins Stocken geraten.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der status quo unbefriedigend. Entwicklungspolitische Gesichtspunkte spielen nämlich in der gegenwärtigen Zusammenarbeit zwischen Nationalbank und IWF nicht nur keine Rolle, sondern man setzt sich in der Nationalbank sogar dagegen zur Wehr, entwicklungspolitische Kriterien zu beachten, obschon die IWF-Politik sich ja sehr stark auf die Befriedigung

der Grundbedürfnisse und die Beteiligung der Bevölkerung am Entwicklungsprozess auswirkt. Dies gilt in besonderem Masse für die Witteveen-Fazilität, an deren Finanzierung sich die Schweiz beteiligt hat. Wie aus einem kürzlichen Interview mit dem Nationalbankpräsidenten Fritz Leutwiler hervorgeht, hält er von der Kritik an den Auflagen des IWF "überhaupt nichts" und meint, die Kritik zeuge "von recht wenig ökonomischem Sachverstand" und sei "teils politisch, teil emotional" beeinflusst (15).

Die Nationalbank genießt gegenüber politischen Instanzen eine weitgehende Autonomie. Es gibt deshalb kaum Möglichkeiten, von aussen auf die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Anliegen hinzuwirken, wenn die zuständigen Instanzen nicht ohnehin von deren Berechtigung oder Notwendigkeit überzeugt sind.

b) Beitritt zum IWF

Ein allfälliger IWF-Beitritt der Schweiz bringt aus entwicklungspolitischer Sicht Chancen und Gefahren. Die Gefahren liegen darin, dass entwicklungspolitisch alles beim alten bleibt und durch den Beitritt die internationalen Machtstrukturen weiter verfestigt werden, Machtstrukturen, welche die Lasten weltwirtschaftlicher Anpassungsvorgänge den Schwachen und Ohnmächtigen aufbürden. Diese Gefahren hatte Jan Pronk, Vizegeneralsekretär der UNCTAD, im Auge, als er 1981 anlässlich eines Vortrages sagte: "Die Abwesenheit der Schweiz in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds ist für die Erarbeitung fortschrittlicher Lösungen eher positiv zu werten, findet sich doch die Schweiz bei Finanzfragen fast immer im Lager der konservativsten Industrieländer" (16).

Innenpolitisch könnte ein IWF-Beitritt eine Vergrößerung der Handlungsmöglichkeiten seitens der Nationalbank bringen. Bei der heutigen Verteilung der Zuständigkeiten würde dadurch die Bandbreite politisch beeinflussbarer Entscheidungen im Währungsbereich weiter verringert.

Ein IWF-Beitritt bringt aber auch entwicklungspolitische Chancen. Nämlich dann, wenn man die Widersprüche zwischen den oft entwicklungsfeindlichen Auswirkungen IWF-konformer Stabilisierungsprogramme und den Zielsetzungen des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ernst nimmt und zu eli-

minieren versucht. Dafür sind neue Formen der Konditionalität für IWF-Kredite nötig, welche insbesondere auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse Rücksicht nehmen. Eine entwicklungsfreundliche IWF-Konditionalität kann jedoch nur dann Wirklichkeit werden, wenn sie von einem Grossteil der Mitglieder getragen wird. Der Kongress der USA hat dem amerikanischen Exekutivdirektor einen klaren Auftrag erteilt, innerhalb des IWF auf entwicklungsverträgliche Auflagen hinzuwirken. Dieser Auftrag bleibt völlig wirkungslos, wenn dasselbe Anliegen nicht auch von anderen Ländern aufgegriffen wird. Damit im Chor der 141 IWF-Mitglieder die schweizerische Stimme sich Gehör verschaffen kann, hätte auch vom entwicklungspolitischen Standpunkt aus ein Sitz im Exekutivdirektorium seine Vorteile, sofern dadurch nicht die übrigen entwicklungsfreundlicheren Kräfte geschwächt werden.

Ein schweizerischer Beitritt zum IWF ist deshalb dann, aber nur dann entwicklungspolitisch vertretbar, wenn der Beitrittsbeschluss mit klaren gesetzlichen Instruktionen in dreierlei Hinsicht verbunden ist:

- erstens hat die Schweiz auf grundbedürfnisbezogene und nicht-repressive Formen der Konditionalität für die IWF-Fazilitäten hinarbeiten;
- zweitens soll sich die gesetzliche Grundlage des Beitritts nur auf die aktuelle Quote beziehen und festhalten, dass allfällige spätere Quotenerhöhungen eine Vertragsrevision darstellen und deshalb einer Bewilligung durch das Parlament bedürfen. Dadurch können sie nicht durch Nationalbank oder Bundesrat in eigener Kompetenz beschlossen werden. Die Quotenerhöhungen werden dann eine Gelegenheit abgeben, die Haltung des IWF und die Rolle der Schweiz auf einer entwicklungspolitischen Ebene zu überprüfen;
- drittens sieht es zwar gegenwärtig gar nicht danach aus, als ob die Schweiz je selber eines Bereitschaftskredites bedürfen würde. Doch langfristig ist diese Möglichkeit nicht auszuschliessen. Deshalb ist mit dem Beitrittsbeschluss gesetzlich zu verankern, dass allfällige Bereitschaftskreditabkommen zwischen der Schweiz und dem IWF als Staatsverträge zu betrachten sind und das übliche Verfahren über das Parlament zu durchlaufen haben. So kann verhindert werden, dass zu einer weittragenden wirtschaftspolitischen Absichtserklärung das Mitspracherecht des Volkes oder der Parlamentarier wie in vielen anderen Staaten ausgeschlossen wird.

Nach Art. 89 der Bundesverfassung muss ein schweizerischer Beitrittsbeschluss durch das Parlament gefasst werden und untersteht dem fakultativen Referendum. Es ist keineswegs auszuschliessen, dass vom Referendumsrecht Gebrauch gemacht wird. In Entwicklungsorganisationen würde diese Frage wohl ernsthaft diskutiert werden, falls die oben erwähnten Beitrittserfordernisse nicht berücksichtigt würden. Doch nicht nur aus entwicklungspolitischen Kreisen sind in letzter Zeit Vorbehalte gegenüber einem IWF-Beitritt geäussert worden. Auch Gewerkschaften, kirchliche Kreise und sogar die schweizerische Bankiervereinigung haben, zweifellos aus unterschiedlichen Motiven heraus, ihre Skepsis angemeldet.

c) Teilrevision des Nationalbank-Gesetzes

Trotz der fehlenden IWF-Mitgliedschaft kann die Schweiz ihre währungspolitischen Anliegen im IWF und anderen zuständigen Gremien vorbringen und auf offene oder zumindest interessierte Ohren zählen. Unter anderem deshalb ist ja der IWF-Beitritt nicht dringlich aus währungspolitischer Sicht. Diese positiven Erfahrungen zeigen, dass die Schweiz auch entwicklungspolitische Anliegen äussern kann, ohne bereits IWF-Mitglied zu sein. Im Rahmen einer Teilrevision des Nationalbankgesetzes könnte ein neuer Artikel über die internationale Währungszusammenarbeit verankert werden, der die Schweiz verpflichtet, mit Währungsmaßnahmen nicht die Zielsetzungen des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu unterlaufen. Zum Beispiel bei der Witteveen-Fazilität hatte die Schweiz weder Einfluss auf die allgemeine Ausgestaltung der Konditionalität noch auf die Verwendung der Gelder. Für eine erneute Beteiligung an einer Finanzierungsaktion hätte die Schweiz sich dann ausdrücklich nicht für schwächere, jedoch für grundbedürfnisfreundliche und nicht-repressive Bedingungen einzusetzen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass in den USA die Bewilligung von Krediten wie zum Beispiel eine Beteiligung an der Witteveen-Fazilität durch den Kongress zu erfolgen hat und nicht durch die monetären Behörden in eigener Kompetenz vorgenommen werden kann, wie das in der Schweiz möglich ist. Deshalb ist bei einer Teilrevision des Nationalbankgesetzes auch die Frage zu prüfen, ob nicht der Instanzenweg über das Parlament

für eine schweizerische Beteiligung an der Finanzierung von IWF-Fazilitäten der heutigen Regelung vorzuziehen wäre. Diese Verfahrensfrage ist jedoch im Vergleich zum vorhin skizzierten materiellen Postulat von untergeordneter Bedeutung.

Ein erster Durchbruch in entwicklungspolitischer Richtung stellt das 1980 revidierte Gesetz zur Exportrisikogarantie dar. Mit diesem Gesetz wird nun die Beachtung der Zielsetzungen über die Entwicklungszusammenarbeit auch für Exporte in die ärmeren Entwicklungsländer verlangt. Noch ein Jahr zuvor hatte das Parlament einen Antrag abgelehnt, der den Bund bei der Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmaßnahmen dazu verpflichten wollte, sich gegen Kreditbedingungen einzusetzen, welche die ärmeren Bevölkerungsgruppen benachteiligen. Es darf in Zukunft nicht mehr vorkommen, dass der Bund auf der einen Seite übliche Zielsetzungen für die Entwicklungszusammenarbeit formuliert, auf der anderen Seite aber in Aussenwirtschafts- und Währungspolitik in Widerspruch zum Entwicklungszusammenarbeits-Gesetz eine Politik unterstützt, welche auf Kosten der schwachen Länder und Bevölkerungsgruppen geht. Eine derartige Teilrevision des Nationalbankgesetzes wäre unabhängig von der Beitrittsfrage wünschbar und würde gegenüber dem status quo bereits einen erheblichen Fortschritt darstellen.

Anmerkungen

1. GERSTER Richard, Der Internationale Währungsfonds-Fluch oder Segen für Dritte Welt?, Basel, Z-Verlag, 1982.
2. KAESER Daniel, "Les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods", Skepsis, Nr. 2, April 1980.
3. IKLE Max, Die Schweiz als internationaler Bank- und Finanzplatz, Zürich, Orell-Füssli, 1970, S. 49.
4. Neue Zürcher Zeitung, 29. September 1977.
5. IKLE Max, "Die Schweiz und die internationalen monetären Institutionen", Referat der Tagung des Instituts für das Schweizerische Bankenwesen der Universität Zürich und des Instituts für Bankwirtschaft an der Hochschule St. Gallen vom 5. Oktober 1972, S. 10.

6. LEUTWILER Fritz, "Die Schweiz in der internationalen Währungs politik", Vortrag vor dem Handels- und Industrieverein St. Gallen vom 17. Oktober 1977, S. 15 f.
7. LEUTWILER Fritz, op. cit., S. 11.
8. LEUTWILER Fritz, op. cit., S. 12.
9. KAESER Daniel, op. cit., S. 17.
10. KAESER Daniel, op. cit., S. 16.
11. LEUTWILER Fritz, op. cit., S. 12.
12. KAESER Daniel, op. cit., S. 18.
13. GERSTER Richard, 1982, op. cit.
14. GERSTER Richard, "Schuldenkonsolidierungen kontra Entwicklungsförderung?", Entwicklungspolitische Diskussionsbeiträge 16, Adliswil, 1980.
15. Der Bund, 20. September 1980.
16. INFORMATIONSDIENST DRITTE WELT, "Geld und Macht. Finanz- und Währungsordnung. Währungsfonds/Dritte Welt/Schweiz", Dossier Nr. 2-3/80, Bern, 1981, S. 2.