

Ungleichgewichte im Bretton-Woods-System : die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Währungsreform in den 1960er- Jahren

Autor(en): **Ingold, Evelyn**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **19 (2003)**

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871954>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Evelyn Ingold

Ungleichgewichte im Bretton-Woods-System

Die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Währungsreform in den 1960er-Jahren

Einleitung

Zu Beginn der 1960er-Jahre machte sich unter europäischen Währungsexperten die Befürchtung breit, dass eine Verknappung der internationalen Liquiditätsreserven das erwartete zukünftige Wirtschaftswachstum gefährden und die Stabilität des Währungssystems grundlegend in Frage stellen könnte.¹ Im Zentrum stand dabei das Problem der defizitären amerikanischen Zahlungsbilanz. Das Defizit bewirkte einerseits, dass die westlichen Industrienationen mit Liquidität versorgt wurden, da sich bei ihren Banken und Zentralbanken Dollar Guthaben anhäuferten, andererseits drohte aber das Vertrauen in den Dollar als Leitwährung untergraben zu werden. Würden die USA ihre Zahlungsbilanz jedoch ausgleichen, so bestand die Gefahr einer akuten internationalen Liquiditätsknappheit; im schlimmsten Fall waren protektionistische Reaktionen zu erwarten, ähnlich wie in den 1930er-Jahren.² Damit wäre die Währungsordnung von Bretton Woods in Gefahr gewesen, welche eine starke Internationalisierung und Liberalisierung der Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg erst ermöglicht hatte.

Vor diesem Hintergrund wurde innerhalb der Zehnergruppe, das heisst der zehn Industrieländer, welche 1961 die «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» (AKV) zur Stützung des Währungssystems abgeschlossen hatten, die Frage einer internationalen Währungsreform diskutiert. Die Schweiz war mit der Zehnergruppe assoziiert und nahm als elftes Land an den Reformgesprächen teil. Gegen Ende der 1960er-Jahre einigten sich die Länder der G-10 auf eine Statutenreform des Internationalen Währungsfonds (IWF), durch welche die Sonderziehungsrechte, eine Art künstliche internationale Währungsreserven, geschaffen wurden. Diese erwiesen sich aber nicht als adäquate Antwort auf die dem Währungssystem inhärenten Widersprüche, und so führten die währungs- und finanzpolitischen Entwicklungen schliesslich doch dazu, dass die in Bretton Woods 1944 festgelegten

Regeln zur Aufrechterhaltung der fixen Wechselkurse 1971 bzw. 1973 ausser Kraft gesetzt wurden.

Die Reformdiskussion in der Zehnergruppe entsprang der Furcht vor einem Zusammenbruch des Währungssystems.³ Mit dem Abkommen von Bretton Woods war ein System fester Währungsparitäten in Bezug auf das Gold eingeführt und die mittelfristige Aufhebung der seit den 1930er-Jahren bestehenden Devisenverkehrsbeschränkungen geplant worden. In bewusster Abkehr vom früheren Goldstandard, welcher die Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten zu krisenverschärfenden Massnahmen gezwungen hatte, was in den 1930er-Jahren zu Devisenrestriktionen, Abwertungswettlauf und Suspendierung des Goldstandards führte, sollten nun die Paritäten nationaler Währungen im Falle schwerer Zahlungsbilanzungleichgewichte in Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds geändert werden können. Zudem konnten kurzfristige Defizite jetzt mit Hilfe von Krediten des in Bretton Woods ins Leben gerufenen Währungsfonds überbrückt werden, sodass die Länder Zeit für geeignete Massnahmen erhielten, anstatt für einen Zahlungsbilanzausgleich mit Deflationsmassnahmen ihre nationalen Wirtschaften und vor allem Vollbeschäftigung und politische Stabilität zu gefährden. Die Debatte in der Zehnergruppe in den 1960er-Jahren muss als Antwort auf neue Voraussetzungen im internationalen Finanzverkehr sowie auf Verschiebungen der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse unter den Industrieländern sowohl im Verhältnis zwischen Europa und den USA als auch im Verhältnis der europäischen Länder untereinander gesehen werden.⁴ Der Übergang der europäischen Währungen zur Konvertibilität 1958 hatte neue Bedingungen für den Geld- und Kapitalverkehr geschaffen. Nachdem der Zahlungsverkehr der europäischen Länder in den 1950er-Jahren in einem multilateralen Clearing der Europäischen Zahlungsunion über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) abgewickelt worden war, bedeutete die Liberalisierung des Devisenverkehrs die Voraussetzung für die in den 1960er-Jahren neu entstehenden internationalen Finanzmärkte in Europa.⁵ Erst jetzt entwickelten sich Geld- und Kapitalmärkte in Europa, auf denen Wertpapiere und Kredite in fremden Währungen gehandelt wurden. Damit konnte nach dem Zweiten Weltkrieg ein internationales Finanzsystem neu entstehen, bei dem die Regeln der Währungspolitik der einzelnen Länder wieder mit denen der Märkte in Wechselwirkung traten.⁶ Diese Märkte konnten einerseits die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten ermöglichen, andererseits aber auch zunehmend die Stabilität von Währungen gefährden.

Das Abkommen von Bretton Woods war von der Idee gleichberechtigter Währungen ausgegangen, faktisch ist aber der Dollar in der Nachkriegszeit Reservewährung geworden. Der Goldabfluss aus den USA in den 1960er-Jahren, ausgelöst durch die Unwilligkeit der USA, ihr Zahlungsbilanzdefizit auszugleichen, führte

schliesslich zum Kollaps des Systems. Nach 1971 hoben die USA die Konvertibilität des Dollars gegenüber dem Gold auf und die einzelnen Länder gingen zwei Jahre später zu flexiblen Wechselkursen über. Anstelle der quasirechtlichen institutionellen Regelungen von Bretton Woods sorgten nun, wenn auch nicht mehr über den Goldautomatismus, wieder Marktmechanismen für den Ausgleich zwischen den Währungen.

Die Schweiz, neben den USA nach dem Zweiten Weltkrieg einziges Gläubigerland mit konvertibler Währung, war dem Abkommen von Bretton Woods nicht beigetreten, führte aber auf Grund ihrer Währungsverfassung eine den internationalen Regeln entsprechende Währungspolitik.⁷ Durch ihre Teilnahme an Marshallplanorganisation, Europäischer Zahlungsunion und OECD hatte sie sich trotz ihres Abseitsstehens in supranationalen Organisationen wirtschafts- und währungspolitisch gut integriert.⁸ Als finanzstarkes Land mit hohen Währungsreserven war sie auf Grund ihrer Mitwirkung an den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» durch eine komplizierte vertragliche Konstruktion mit den Ländern der Zehnergruppe assoziiert und nahm seit Januar 1964 an den Währungsreformgesprächen der Zehnergruppe als Beobachterin teil.⁹ Zwar besass sie kein Stimmrecht, aber die Vertreter der Schweiz beteiligten sich mit eigenen Vorschlägen an den Gesprächen und setzten sich im Rahmen ihrer Beziehungen für bestmögliche Lösungen im Sinne ihrer Interessen ein.

In diesem Beitrag geht es um die Frage, welche Positionen die Schweiz in der Reformdiskussion eingenommen hat. Zunächst wird kurz der institutionelle Rahmen der Mitwirkung der Schweiz bei den «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» (AKV) beleuchtet, danach der Diskussionsverlauf in der Zehnergruppe mit Fokus auf die Positionen der Schweiz geschildert und am Ende stehen einige abschliessende Überlegungen zum Beitrag der Schweiz zur Währungsreformdiskussion. Bei der Reformdiskussion handelt es sich um eine Grundsatzdebatte, in deren Hintergrund die Frage steht, wie Lasten und Kosten für den Zahlungsbilanzausgleich zwischen Überschuss- und Defizitländern verteilt werden sollen. Hier soll versucht werden, die schweizerische Wahrnehmung der diskutierten Probleme und Lösungsvorstellungen betreffend internationale Währungsstabilität darzustellen. Nicht die in hohem Masse technischen Währungspläne stehen im Zentrum, sondern die schweizerische Positionierung im sich wandelnden politischen Kräftefeld der zehn wichtigsten Industriestaaten in einem Gebiet, wo sie als Finanzplatz starke Interessen hatte. Die Arbeit stützt sich auf den Quellenbestand der Schweizerischen Nationalbank.¹⁰

Die Assoziation der Schweiz mit der Zehnergruppe im Rahmen der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» (AKV) (1961–1963)

Als der IWF-Generaldirektor Per Jacobsson an der Jahrestagung der Bretton-Woods-Institutionen im Herbst 1961 die Schaffung zusätzlicher Reserven für den Internationalen Währungsfonds durch die zehn wichtigsten Industrieländer vorschlug, war hinter den Kulissen auch von einer Beteiligung der Schweiz die Rede.¹¹ Hintergrund des Planes waren massive Stützungsaktionen für das englische Pfund und die Angst, dass im Falle einer Krise von Dollar und Pfund die Ressourcen des IWF nicht ausreichen würden.¹² Die Schwierigkeit, die Industrieländer von der Schaffung zusätzlicher Reserven zu überzeugen, lag darin, dass die USA und Grossbritannien im Bedarfsfall an schneller und nichtinterventionistischer Hilfe für ihre Währungen interessiert waren, während die Kontinentaleuropäer den Missbrauch von automatisch zugänglichen Krediten befürchteten. Zudem machte sich ausserhalb der von Jacobsson vorgesehenen Gruppe von Teilnehmerstaaten Unmut darüber breit, dass wichtige Entscheidungsbefugnisse über Währungs- und Zahlungsbilanzprobleme am universalistisch konzipierten IWF vorbei einem exklusiven Kreis übertragen werden sollten. Dennoch einigten sich die zehn Länder – USA, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Belgien und Schweden – am 15. Dezember 1961 auf die «Allgemeinen Kreditvereinbarungen». 6 Milliarden zusätzliches Kreditpotenzial standen dem IWF damit zur Verfügung.¹³ Die beteiligten Länder bildeten die «Zehnergruppe».

Die ersten Sondierungen hinsichtlich einer schweizerischen Mitwirkung kamen von Frankreich, das hinter dem Jacobsson-Plan amerikanische Interessen vermutete und die Schweiz zur Stärkung der eigenen Position beiziehen wollte. Kurz nach der Jahrestagung erhielt die Nationalbank vom Eidgenössischen Politischen Departement die Kopie eines Telegramms, worin der Botschafter aus Paris von einem Gespräch mit dem französischen Finanzminister berichtete: «M. Baumgartner souhaite qu'à sa manière la Suisse, dans ce cadre, dans son action éventuelle <sui generis> agisse aussi de façon que l'Europe ne contribue pas à remplir un tonneau des Danaïdes qui s'écoulerait sans fin, si l'Amérique continue une politique économique malsaine.»¹⁴

Die Haltung des Direktoriums betreffend die Mitwirkung der Schweiz an international koordinierten Währungsmassnahmen war vorsichtig zustimmend. An eine Hilfeleistung müssten aber «alle wünschbaren Vorbehalte geknüpft werden», wobei das Hauptgewicht darauf zu legen sei, «dass unser Land sich die volle Freiheit wahren müsse, von Fall zu Fall zu entscheiden».¹⁵ Gegenüber Frankreich war das Direktorium überwiegend skeptisch eingestellt. Man befürchtete, in eine Situation hineinmanövriert zu werden, die für die ausgezeichneten Beziehungen mit

den Währungsbehörden in Washington und mit der Federal Reserve Bank unangenehme Folgen haben könnte: «Die These vom Danaidenfass, wie sie von Herrn Finanzminister Baumgartner umschrieben wurde, muss zur Vorsicht mahnen.»¹⁶ Die Initiative zur Einschaltung der Schweiz müsse vom Internationalen Währungsfonds kommen und nicht von Behördenstellen eines Landes der «europäischen Aktionsgruppe».¹⁷

Nach der am 14. Dezember 1961 erfolgten offiziellen Anfrage des Generaldirektors des Währungsfonds an den Bundesrat und nach mehrwöchigen Beratungen bei Bund und Nationalbank antwortete der Vorsteher des EPD dem Generaldirektor des IWF am 26. März 1962 in positivem Sinn. Mit dem Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1963 wurde der Bundesrat ermächtigt, sich im Falle ernsthafter Störungen der internationalen Währungsstabilität mit einem Beitrag von bis zu 865 Mio. an internationalen Stützungsaktionen im Rahmen der AKV zu beteiligen.¹⁸ Mit dem IWF wurde ein Briefwechsel als Rahmenabkommen durch den Bundesrat unterzeichnet, während für die eigentliche Grundlage der Hilfeleistungen bilaterale Durchführungsabkommen zwischen der Nationalbank und der amerikanischen sowie der britischen Notenbank abgeschlossen wurden. Damit war eine komplizierte Doppelkonstruktion geschaffen worden, die sowohl gegen innen wie gegen aussen eine schweizerische Sonderlösung darstellte. Als Staat, der nicht Mitglied des IWF war, aber vitale Interessen an stabilen Währungsverhältnissen der «freien Welt» besass, band sich die Schweiz lose an eine multilaterale Ländergruppe, eine Art informelle Untergruppe des IWF, und war so weder an die kollektiven Entscheide der Zehnergruppe noch an einen Automatismus zur Kreditgewährung gebunden.¹⁹ Die eigentlichen Kernbestimmungen zur gegenseitigen Währungshilfe regelte die Schweiz auf bilateraler Basis mit den betreffenden Notenbanken, wobei die Bestimmungen sich wenig unterschieden von den bis dahin schon durch die Schweiz geleisteten Währungshilfemassnahmen. Als durchführendes Organ, als tatsächlicher Hauptakteur also, war nicht der Bund, sondern die Nationalbank vorgesehen, die in Bundesbeschluss und Briefwechsel jedoch nur wenig prominent in Erscheinung trat.²⁰ Als die Zehnergruppe an der IWF-Jahrestagung 1963 den Auftrag erhielt, die langfristigen Probleme des internationalen Währungssystems und Möglichkeiten der Verbesserung zu untersuchen, wurde die Schweiz mit beratender Stimme zu den Sitzungen eingeladen. Als Delegierte nahmen Direktoriumsmitglied Max Iklé und Nationalbankdirektor John Lademann teil.²¹

Reformpläne in der Zehnergruppe: Die Schweiz in Beobachterposition (1964)

Die erste Phase der Reformdiskussion war geprägt durch Uneinigkeit, besonders durch die Opposition Frankreichs gegen die USA. Einigkeit bestand zwar darüber, dass Vorkehrungen getroffen werden sollten, damit zu gegebenem Zeitpunkt zusätzliche Liquidität bereitgestellt werden konnte. Keine Einigkeit bestand aber über die Art und Weise, wie dies erreicht werden sollte. Die USA plädierten für eine Quotenerhöhung im IWF, Frankreich lancierte einen von den Holländern unterstützten Plan zur Schaffung künstlicher Reserveeinheiten, um den Dollar als Reservewährung zu ersetzen. An der Jahrestagung von IWF und Weltbank 1964 brachte der französische Finanzminister Giscard d'Estaing den Reformplan überraschend und zum Missfallen der Engländer und Amerikaner öffentlich vor. Seine Rede verband er mit einer scharfen Kritik an den Vereinigten Staaten. Es könne nicht verantwortet werden, dass ein Land auf Dauer seine Zahlungsbilanzdefizite mit seiner eigenen Währung decke, dass Gläubigerländer also Dollarguthaben ansammelten und dem Schuldnerland unbegrenzt Kredite gewährten. Einige Monate später griff General De Gaulle den amerikanischen Missbrauch eines «exorbitanten Privilegs» in einer Pressekonferenz an und forderte die Rückkehr zum Goldstandard.²²

Die Nationalbank sandte im Herbst 1964 erstmals einen Vertreter an die IWF-Jahrestagung. Obwohl jedes Jahr eingeladen, hatte sie eine Teilnahme jeweils mit der Begründung abgelehnt, dass die Schweiz nicht Mitglied des IWF sei, und auch jetzt legte der Bundesrat «Gewicht darauf, dass in unserer Zustimmung zur Einladung präzisiert werde, der Vertreter der Nationalbank sei blosser Beobachter».²³ Obwohl die Annahme der Einladung seitens des IWF und der Weltbankvertreter schriftlich «warm» begrüsst worden war, machte der Präsident des Direktoriums Schwegler an der Tagung selbst eine ernüchternde Erfahrung. «Dem Sprechenden war in der Konferenz nicht einmal in den Reihen der <Observers>, sondern weiter hinten in den Reihen der simplen <Guests> ein Platz zugewiesen. Konferenzakten wurden ihm trotz wiederholten Begehren bis zum Eröffnungstag nicht zugestellt. Er wurde höflich eingeladen, sie sich persönlich am Sitz der Konferenz im Hotel Okura zu beschaffen. [...] Weder offiziell noch allgemein hat man vom Vertreter der Schweiz Notiz genommen.»²⁴ Für Schwegler war dies Anlass zu grundsätzlichen Bemerkungen vor dem Bankausschuss: «Die Position der Schweiz im internationalen Währungsbereich ist eben eine singuläre und einigermaßen merkwürdige. Die letzten Staaten Asiens, des schwarzen Erdteils und Südamerikas sind oder werden bald Mitglieder des Währungsfonds. Wir sind sozusagen das einzige Land der westlich orientierten Welt, das noch ausserhalb des Währungsfonds steht. Wir gelten als <outsider>, und man versteht unsere Haltung heute immer weniger. Das mussten wir in Tokio spüren.»²⁵

Zur Währungsreformfrage berichtete er, es gehe um «nicht mehr und nicht weniger als um die Grundsatzfrage, ob die bestehende Weltwährungsordnung des Golddevisenstandards genügt». ²⁶ «Der währungspolitische Boden ist schwankend und unsicher geworden. In den Debatten ist die Suche nach Neuem stark zum Ausdruck gekommen. Die Orientierung nach einer graduellen Ausrichtung der internationalen Währungsordnung auf weichere Linien ist unverkennbar. Orthodoxe und konservative Grundprinzipien in der internationalen Währungspolitik erscheinen nicht mehr ganz realistisch und konform. ²⁷ Über die politische Strategie Frankreichs zeigte er wenig Begeisterung. «Die heftige Reaktion der Vereinigten Staaten gegenüber den französischen Bestrebungen ist verständlich, wenn man bedenkt, was Frankreich und andere Länder Europas den USA für die Befreiung vom Nazismus und für den Wiederaufbau zu verdanken haben. Die psychologischen Folgen der Antidollar- oder Antiamerika-Einstellung Frankreichs, das in einigen andern Ländern sympathisierende Kreise hat, sind noch nicht abzusehen.» ²⁸ Schwegler befürchtete die Ausbreitung des Isolationismus in den USA.

In der Sache nahm das Nationalbankdirektorium eine konservative Haltung ein. Als über die bevorstehenden Beratungen im Direktorium am 16. März 1964 erstmals gesprochen wurde, beschloss man, den beiden Vertretern keine Instruktionen mitzugeben. «Vom Standpunkt der Nationalbank aus haben sie aber im Auge zu behalten, dass unsere Währung gesetzlich an das Gold gebunden ist und dass deshalb keinesfalls Hand dazu geboten werden darf, eine uns verpflichtende Herabsetzung des Anteils des Goldes an den Währungsreserven zu Gunsten des Anteils der Devisen herbeizuführen oder Devisenpflichtdepots bei einer Superbank vorzusehen. Ferner wird vorläufig alles vermieden werden müssen, was auf die Schaffung eines neuen internationalen Währungsinstrumentariums hinausläuft.» ²⁹ Die Ängste vor einer Liquiditätsverknappung hielt Iklé für übertrieben. Das amerikanische Defizit habe im Gegenteil die Inflationsgefahr in Europa erhöht und der Ausgleich der amerikanischen Zahlungsbilanz werde die Lage zunächst einmal normalisieren. «Sofern es nämlich gelingt, dank einer verbesserten amerikanischen Zahlungsbilanz der europäischen Inflation Herr zu werden, benötigen wir eine geringere Liquidität als beim Fortdauern der Inflation.» ³⁰ Aus diesem Grund sei künstlichen Neuordnungen, Plänen und Vereinbarungen über Quoten mit Skepsis zu begegnen. «Selbst wenn sich in ferner Zukunft eine geplante Einflussnahme auf das internationale Währungssystem aufdrängen sollte, müsste sie in möglichst freiheitlicher Ordnung und möglichst natürlich herbeigeführt werden.» ³¹

Mit dieser Einschätzung stand die Schweiz unter den europäischen Ländern der Zehnergruppe fast allein. Einzig Deutschland, so berichtete Schwegler von einer Sitzung der Notenbankgouverneure bei der BIZ in Basel, nahm in dieser Frage eine ähnliche Haltung ein. ³² In den Beratungen hielt sich die Schweiz in der ers-

ten Phase aber eher zurück. Als die Frage auftauchte, ob die Schweiz bei der Abfassung des Berichts der Zehnergruppe Stellung beziehen sollte, wurde im Direktorium befürchtet, dass man die Schweiz «von der einen oder anderen Seite zur Stärkung der eigenen Position herbeizuziehen versucht».³³

**Auseinandersetzung um neue Währungsreserven:
Ein orthodoxer Vorschlag der Nationalbank (1965/66)**

Eine neue Dynamik erhielten die Reformgespräche im Sommer 1965 und an der darauf folgenden Jahrestagung in Washington. In einer Rede kündigte der neue amerikanische Schatzsekretär Fowler am 10. Juli an, die Vereinigten Staaten hielten den Zeitpunkt für gekommen, die Schaffung neuer Währungsreserven in Angriff zu nehmen.³⁴ Gleichzeitig schlug er die Durchführung einer Weltwährungskonferenz vor. Als Rahmen sah er den IWF vor. Damit hatten die USA eine Kehrtwende vollzogen. Waren anfänglich gerade sie für Beratungen in kleinem Kreis gewesen und gegen die Schaffung neuer Reservemedien, so stellte sich Fowler jetzt hinter den ursprünglich französischen Plan und erwog, den Kreis der Teilnehmer an der Reformdiskussion zu erweitern. Frankreich hatte jedoch an die Ersetzung des Dollars gedacht, während die USA eine Ergänzung des Dollars im Auge hatten. Fowlers Vorschläge trafen empfindliche Nerven in einer brisanten Situation. Seit Beginn der Reformgespräche, d. h. seit Abschluss der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen», war die Frage, wer über Belange des Währungssystems zu entscheiden habe und welches Gremium dazu berufen war, eine Debatte über dessen Reform zu führen, eine ständige Quelle der Kritik. Ausgeschlossene Länder wie Australien und Portugal, vor allem aber Vertreter der Entwicklungsländer beargwöhnten den exklusiven Kreis. Diese hatten im Rahmen der UNCTAD 1964 einen eigenen Währungsausschuss gegründet und arbeiteten an Alternativkonzeptionen, welche die Währungsreform mit einem Kapitaltransfer in die Länder des Südens verbinden sollte. Pierre-Paul Schweitzer, seit 1963 IWF-Generaldirektor, wies bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hin, dass die Währungsreformfrage eine Angelegenheit aller Länder und der IWF die dafür vorgesehene Institution sei. Wenn Fowler seine Argumente jetzt unterstützte und überdies noch betonte, dass Überschussländer zum Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz inskünftig ebenso grosse Anstrengungen wie Defizitländer zu unternehmen hätten, setzte er die kontinentaleuropäischen Länder gewaltig unter Druck.

Unter den europäischen Notenbankgouverneuren, die sich in der BIZ in Basel monatlich trafen, herrschte Konsternation.³⁵ In aller Eile wurde eine ausserordentliche Sitzung der Zehnergruppe einberufen. Der Vorsitzende, Othmar Emminger

von der Deutschen Bundesbank, stellte klar, dass das Mandat zur Erarbeitung von Reformplänen weiterhin bei der Zehnergruppe liege. Als Ausweg präsentierte Emminger aber einen durchsetzungsfähigen Kompromissvorschlag, den er schnellstens nach vorgängigen Gesprächen in Washington und einigen europäischen Hauptstädten lanciert hatte. Um den Erfolg der von den Amerikanern ins Auge gefassten Weltwährungskonferenz zu einem späteren Zeitpunkt sicherzustellen, so seine Argumentation, sei eine vorausgehende Einigung unter den zehn Ländern in den Hauptpunkten nötig. Erst danach sollte der Kreis erweitert werden. Die Terminfrage wurde offen gelassen. Für den IWF, so der schweizerische Berichterstatter, sei dies ein schwarzer Tag gewesen.³⁶

In der Schweiz war dies der Moment für eine Standortbestimmung. In einem Schreiben orientierte die Nationalbank den Bundesrat über den bisherigen Verlauf der Gespräche und wünschte eine Aussprache. «Die Errichtung einer Institution, die aus sich heraus neue und zusätzliche Währungsreserven kreieren kann, würde eine eigentliche Umwälzung der ganzen bisherigen Währungsentwicklung bedeuten, durch die alle Länder in ihren wirtschaftlichen Interessen direkt oder indirekt, mehr oder weniger stark tangiert würden.»³⁷ Dies gelte in besonderem Mass für die Schweiz, die dank ihrer wirtschaftlichen Stellung besonders eng mit den internationalen Währungsgeschehnissen verknüpft sei. Angesichts der Tragweite der Probleme stehe es nicht der Nationalbank allein zu, die Haltung der Schweiz zu formulieren, sondern es sei eine Aufgabe, die in den Kompetenzbereich der obersten Landesbehörde falle. Im Direktorium hatte man sich bereits eingehend mit einer Währungskonzeption aus schweizerischer Sicht befasst und kurz nach dem Schreiben an den Bundesrat den Bankausschuss ausführlich orientiert.³⁸

Die Hauptsorge der Nationalbank galt der Tatsache, dass die Frage, ob die Schaffung eines zusätzlichen Reservemittels überhaupt notwendig sei, in der Zehnergruppe bis anhin gar nicht erörtert worden sei. Man gehe immer davon aus, «es sei mit einem Mangel an internationaler Liquidität als ein unabwendbares Faktum zu rechnen und demzufolge hätte die Schaffung zusätzlicher Liquiditäten den Hauptinhalt jeder internationalen Währungsreform zu bilden».³⁹ Nach Einschätzung des Direktoriums bestand aber auf absehbare Zeit nicht nur kein Mangel an internationaler Liquidität, sondern vom Begriff der Liquidität selber hatte man ein anderes Verständnis. Das Problem, ob in absehbarer Zukunft ein Mangel an internationaler Liquidität zu befürchten sei, betreffe nur die Frage, ob die Währungsreserven der westlichen Länder ausreichend seien, um vorübergehende Defizite der Zahlungsbilanzen zu überbrücken. «Nur darum geht es, nicht um die Finanzierung des Welthandels, die über das private Bankensystem erfolgt.»⁴⁰

Wie in anderen europäischen Ländern war man über die Ansprüche der Entwicklungsländer besorgt. «Diese künstlich zu schaffenden Währungsreserven sollen

sogar dazu dienen, die unterentwickelten Länder zu finanzieren, was mit beträchtlicher Inflationsgefahr verbunden wäre. Es wird aber schwer halten, gegen diese weitverbreitete Hoffnung noch aufzukommen.»⁴¹ Schon die Jahrestagung 1964 hatte in dieser Hinsicht «aufschreckend» gewirkt und Schwegler hatte damals konstatiert, dass unter den Ländern «zwei Lager» im Entstehen begriffen seien.⁴² An der Jahrestagung 1965 hatte sich dieser Eindruck noch verstärkt. «Hauptsprecher waren Südamerika und Australien. Diese Staaten leiden vielfach unter gedrückten Rohstoffpreisen und verminderten Exporten. Von der Weltbank möchten sie vermehrte Anleihen, und beim Währungsfonds drängen sie auf baldige Schaffung von zusätzlichen Liquiditäten zur Verbesserung ihrer Zahlungsbilanz. Die reichen Länder wurden auf die Anklagebank gesetzt. Ihre Sprecher befanden sich in der Defensive. Sie fragen sich, wie diese Lawine von Begehren aufgehalten werden kann.»⁴³

Schwer vorstellbar war für das Direktorium aber vor allem die Durchführung eines Plans zur Schaffung von Reserven. Nicht nur fehlten die objektiven Kriterien zur Messung des internationalen Liquiditätsbedarfs, sondern auch eine Beschlussfassung darüber sei kaum je denkbar. Die Meinungen würden immer auseinander gehen, je nachdem ob ein Land eine aktive oder eine passive Zahlungsbilanz aufweise bzw. seine Währungsreserven hoch oder niedrig seien. Auch eine Beschränkung der Teilnehmer am neuen System auf einen kleinen Kreis sei politisch nicht durchsetzbar, was die Gefahr einer weltweiten Inflation noch vergrössere. Schliesslich aber fänden künstlich geschaffene Reserveeinheiten, welche nicht von privater Seite gehalten werden könnten, im System konvertibler Währungen gar keine multilaterale Verwendung.

Dem Nationalbankdirektorium schwebte eine andere Lösung vor. Dem westlichen Währungssystem mangle es nicht an Liquidität, sondern am Vertrauen in die Wertbeständigkeit der einzelnen Währungen. Dies könne nur erreicht werden, wenn die Mitglieder Währungsdisziplin hielten, wenn sie bei Schwierigkeiten das Defizit innert nützlicher Frist beseitigten. «Je mehr Währungsdisziplin herrscht, je rascher Zahlungsbilanzdefizite ausgeglichen werden, und je geringer die Zahlungsbilanzdefizite im Verhältnis zu den Währungsreserven sind, umso geringer ist der Bedarf an Liquidität bzw. zusätzlichen Währungsreserven.»⁴⁴ Zur Erreichung dieser Ziele sah die Nationalbank einen erweiterten Golddevisenstandard vor, der auf der Wiedereinführung der Goldkonvertibilität der Währungen der europäischen Industriestaaten einerseits und der verstärkten Zusammenarbeit unter Notenbanken andererseits beruhen sollte. Damit wären die Goldkonvertibilitätsbeschränkungen als «Überbleibsel der Dreissigerjahre» aufgehoben und die «Vorzüge der Goldwährung nach innen und nach aussen» wieder zum Spielen gebracht.⁴⁵ Trotz Skepsis bezüglich Durchsetzungschancen für diese orthodoxen Ideen hoffte

das Direktorium, sie an einer der nächsten Sitzungen in der Zehnergruppe darlegen und die Pläne zur Schaffung von Währungsreserven zusammen mit Gleichgesinnten verhindern zu können.⁴⁶ Als in der ständigen Verhandlungsdelegation des Bundesrates am 9. Dezember 1965 über die Reformbestrebungen beraten wurde, musste Schwegler jedoch berichten, dass die Behandlung des Problems im Zehnerklub anders verlaufen sei, als man erwartet hatte.⁴⁷ Vor dem Bankausschuss führte er am 23. Dezember aus: «An der Oktober-Sitzung der BIZ mussten wir uns darüber Rechenschaft geben, dass auch jene Notenbankleiter, die konservativen Auffassungen huldigen, der Meinung sind, die Angelegenheit sei in Gang geraten, und es wäre kaum aussichtsreich, unsere Idee vorzutragen. Diese resignierte Stimmung ist darauf zurückzuführen, dass von amerikanischer Seite ein sehr starker Druck zu verspüren ist.»⁴⁸ Über die Wende der amerikanischen Politik war man in der Nationalbank enttäuscht. War anfänglich noch unklar, was hinter dem Vorgehen der USA steckte, so glaubte man jetzt zu erkennen, «dass die Amerikaner in diesem neuen Mechanismus offenbar etwas sehen, das ihnen gestattet, ihre bisherige interne Wirtschaftspolitik weiter zu führen ohne Rücksicht auf das Zahlungsbilanzgleichgewicht und ohne Goldverluste befürchten zu müssen, haben sie doch so die Möglichkeit, ihr Zahlungsbilanzdefizit mit diesen neuen Währungsreserven zu bezahlen».⁴⁹ Auch die Nationalbank war nun pessimistisch: «Es ist nicht ausgeschlossen, dass schliesslich eine Art von ‹Tinguely-Maschine› konstruiert wird, die sich wohl geräuschvoll bewegt, aber doch keine positive Leistung vollbringt.»⁵⁰

Während in der Zehnergruppe bereits über Einzelfragen der Reserveschaffung diskutiert wurde, machte sich im Hintergrund bei den Notenbankleitern aber nun doch zunehmend Unmut breit. Nicht nur die eigentlichen Pläne zur Schaffung künstlicher Währungsreserven, sondern allein schon die Tatsache, dass sich in erster Linie Regierungsbeamte und nicht Notenbankvertreter mit internationalen Währungsfragen befassten, widerstrebte den Zentralbankfunktionären.⁵¹ Die Kritik an der Stossrichtung der Arbeiten in der Zehnergruppe wurde jedoch nicht offiziell formuliert. Vielmehr wurde die Nationalbank jetzt von verschiedenen Seiten explizit dazu aufgefordert, im Zehner-Club ihre Stimme vernehmen zu lassen. «Man hofft offenbar, dass wir die im Bau begriffene Maschinerie zur Herstellung künstlicher Währungseinheiten zum Stillstand bringen könnten.»⁵² Als Frankreich seine zu Beginn der Diskussion eingebrachten Reformpläne im März 1966 offiziell zurückzog und vor einer zunehmenden, weltweiten Inflation warnte, intervenierte Iklé in unterstützendem Sinne und legte die prinzipiellen Einwände der Schweiz gegen die geplante Reserveschaffung aus geld- und währungspolitischer Sicht nochmals dar.⁵³ Die Pläne wurden jedoch nicht von der Agenda gestrichen und die Uneinigkeit unter den Ländern der Zehnergruppe blieb bestehen.

**Sonderziehungsrechte und Stimmrechtsreform im IWF:
Die Schweiz trägt bei zur Kompromissfindung (1967)**

Der Kern des Kompromisses, der schliesslich zur IWF-Statutenreform von 1969 führte, lag nicht primär in der inhaltlichen Einigung über die Schaffung künstlicher Währungsreserven, sondern in einer organisatorischen Reform. In Anbetracht der Dringlichkeit der Probleme, angesichts des wachsenden Druckes auf den Goldpreis und der zunehmenden Attraktivität der Idee flexibler Wechselkurse, warnten die Vertreter der Deutschen Bundesbank davor, dass der IWF die Sache in die Hand nehme, und betonten die absolute Notwendigkeit, dass die Entscheidung über die Schaffung neuer Reserven in der Kompetenz der wichtigsten Industrieländer bleibe.⁵⁴ Ende Juli 1966, einige Wochen vor der IWF-Jahrestagung, gab die Zehnergruppe nach einer Sitzung in Den Haag eine Übereinkunft bekannt: Im Moment bestehe kein Bedarf an Liquidität, für die Zukunft werde jedoch ein neues Reservemittel geschaffen werden müssen. Man unterschied jetzt aber zwischen einem ersten Schritt, dem *contingency plan*, in welchem die Modalitäten der Reserveschaffung definiert wurden, und einem zweiten Schritt, der Inkraftsetzung des Systems. An der IWF-Jahrestagung 1966 wurde bekannt gegeben, dass der *contingency plan*, das heisst die konkrete Ausgestaltung des neuen Reservemediums, in den kommenden Monaten von den Vertretern der Zehnergruppe und den IWF-Exekutivdirektoren in so genannten *joint meetings* gemeinsam erarbeitet werde. Obwohl die Industrieländer der Zehnergruppe sich inhaltlich noch keineswegs geeinigt hatten, war die Forderung nach einer Erweiterung des Rahmens für die Reformdiskussion damit erfüllt. Die Idee, dass die reichen und zahlenden Länder die Entscheidungsbefugnisse über Schaffung und Zuteilung von Währungsreserven durch die prozedurale Ausgestaltung der Inkraftsetzung des Systems bei sich behalten würden, war zu diesem Zeitpunkt vermutlich bereits im Gespräch.⁵⁵ Nach einer Reihe von *joint meetings* im Rahmen des IWF und einer mühsam zu Stande gebrachten endgültigen Einigung unter den Industrieländern über Form und rechtliche Ausgestaltung der Währungsreserven einerseits und Inkraftsetzungsmodus andererseits im Laufe des folgenden Jahres stimmten die Exekutivdirektoren des IWF an der Jahrestagung 1967 dem Reformentwurf zur Schaffung von Währungsreserven in Form von Sonderziehungsrechten zu.⁵⁶ Gleichzeitig war vorgesehen, die Fondsstatuten dahingehend zu ändern, dass bei wichtigen Entscheidungen wie der Inkraftsetzung und Zuteilung von Sonderziehungsrechten von nun an eine Stimmenmehrheit von 85% notwendig war. Mit der 85%-Klausel hatten die Länder der EWG mit ihrem gemeinsamen Anteil von 17% der IWF-Quoten bei wichtigen Entscheidungen eine Sperrminorität. Als die Kompromisslösung einen Monat vor der Jahrestagung 1967 von der Zehnergruppe bekannt gegeben

worden war, bezeichnete der englische Schatzsekretär die Einigung als «historisches Ereignis», Fowler zeigte sich «hochbefriedigt über den Kompromiss», und der französische Finanzminister sah in der Vereinbarung einen «Erfolg der französischen Thesen». Aus schweizerischer Sicht hingegen hatte man einige Mühe, «das Resultat als besonders bedeutungsvoll anzusehen». Positiv sei die Tatsache, «dass es nach 3 1/2-jährigen Verhandlungen endlich zu einem Ergebnis gekommen ist, sodass die Gold- und Devisenmärkte von dieser Seite her nicht mehr dauernden Störungen unterworfen sind».⁵⁷

Die Nationalbank hatte sich jedoch für die Einigung unter den Industrieländern bzw. den Hauptopponenten USA und Frankreich im Hintergrund nach Kräften engagiert. Mit je einem Schreiben an das amerikanische und das französische Finanzministerium und mit einer Intervention in der Zehnergruppe im Frühjahr 1967 versuchte sie auf einen realisierbaren Kompromiss zwischen den beiden Opponenten hin zu wirken.⁵⁸ Gegenüber den USA wies man auf die Gefährlichkeit der von ihr verfolgten Pläne zur Schaffung von Reserven für die Währungsstabilität des Dollars hin und versuchte die US-Funktionäre von einer in den Augen der Nationalbank währungspolitisch harmloseren Version der neu zu schaffenden Reserven zu überzeugen. Frankreich versuchte man ebenfalls für eine gemässigte und konsensfähige Reform im Rahmen der bestehenden Währungsordnung zu gewinnen und führte als Hauptargument den Vorteil einer Stärkung Europas im Falle einer Einigung unter den EWG-Ländern zur Währungsreformfrage ins Feld. Nachdem Iklé ausdrücklich dafür plädiert hatte, dass die EWG-Länder eine einheitliche Haltung einnehmen, meinte er abschliessend: «Si, comme il semble, la France entend obtenir un renforcement de la position des états européens au sein du Fonds monétaire international, on ne peut que s'en féliciter.»⁵⁹ Damit, so scheint es, hatte die Nationalbank in ihren vermittelnden Schreiben an die beiden Hauptkontrahenten Frankreich und USA den einige Monate später gefundenen Kompromiss unter den Ländern der Zehnergruppe, eine relativ eingeschränkte Form von künstlichen Währungsreserven und eine Stimmrechtsreform im IWF, bereits vorgezeichnet.

Schluss

Im Rückblick bestehen keine Zweifel, dass das Ergebnis der Währungsreformdiskussion in der Zehnergruppe keine Lösung für die Probleme brachte, die nach 1971 zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems geführt haben. Dennoch gibt es unter Wirtschaftshistorikern Unterschiede in der Beurteilung der Sonderziehungsrechte: Für Harold James war die Debatte ein «Irrweg» und für einen

effektiven Mechanismus zu Finanzierung und Ausgleich von Defiziten sorgten später liberalisierte Kapitalmärkte.⁶⁰ Barry Eichengreen ist der Auffassung, dass eine rechtzeitige und grosszügige Zuteilung von Sonderziehungsrechten die Instabilität hätte verhindern können.⁶¹ Kenneth W. Dam sieht die Bedeutung der Sonderziehungsrechte in einem intellektuellen Durchbruch der aufgeklärten Ökonomie: Indem sie die Golddeckung als Mythos entlarvte und der Einsicht zur Durchsetzung verhalf, dass ein Reservemedium keine Deckung braucht, sondern die Erwartung, dass es bei Abnehmern akzeptiert werden würde.⁶² Diese Einschätzungen stehen im Kontext einer weit gespannten ökonomischen und historischen Debatte über die Gründe des Überganges zu flexiblen Wechselkursen in den 1970er-Jahren und sollen hier nicht weiter kommentiert werden. Einige Überlegungen zum Beitrag der Schweiz zur Währungsreformdebatte sollen diese kurze Skizze beschliessen.

Der Einfluss der Schweiz in der Zehnergruppe wurde von den Teilnehmern der Nationalbank als «sehr gering» eingestuft.⁶³ Mit ihrer Einschätzung, dass gar keine Liquiditätsknappheit drohte, sondern ganz im Gegenteil in den 1960er-Jahren ein zunehmender Liquiditätsüberschuss eine stabile wirtschaftliche Entwicklung bedrohte, befanden sie sich zu Beginn der Diskussion in einer nahezu isolierten Position. Mit ihrem Vorschlag, durch einen erweiterten Golddevisenstandard, das heisst durch das Zusammenspiel von Finanzmärkten und Goldautomatismus, eine striktere Zahlungsbilanzdisziplin unter den Ländern herbeizuführen, zielte die Nationalbank gerade in die andere Richtung als die Pläne zur Schaffung von Reserven. Sie nahm eine orthodoxe währungspolitische Haltung ein, die auf der Vorstellung autonomer Staaten beruhte, deren Wirtschaftsbeziehungen auf stabilen Währungen und den durch die Märkte herbeigeführten Zahlungsbilanzausgleich basierten, und strebte eigentlich eine Rückkehr zu Vorkriegsverhältnissen an. Darin spiegelt sich die Situation eines Landes, das in der Nachkriegszeit im Unterschied zu allen anderen europäischen Ländern auf die ungebrochene Tradition einer konvertiblen Währung zurückblicken konnte, das als Einziges in Europa nicht bis weit in die 1950er-Jahre unter den traumatischen Folgeerscheinungen der Krise der 1930er-Jahre zu leiden hatte und das über einen seit den 1920er-Jahren wachsenden international tätigen Bankensektor verfügte. In Bezug auf die Zahlungsbilanz war die Schweiz in einer Überschussposition. Ihre Währungsreserven, die schon Ende der 1950er-Jahre im internationalen Vergleich einen beträchtlichen Umfang aufwiesen, konnten sich im Laufe der 1960er-Jahre verdoppeln und das Hauptproblem für die Nationalbank stellte die Inflationsbekämpfung dar. Sowohl auf Grund ihrer währungspolitischen Konzeption als auch im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes als Finanzplatz war die Nationalbank an funktionierenden Geld- und Kapitalmärkten und nicht

an kollektiven Steuerungsinstrumenten im Rahmen einer supranationalen Organisation interessiert.

Mit ihrer Vorstellung vom Herr im «eigenen Haus», die auf einen jahrzehntealten währungspolitischen Grundkonsens abgestützt war, nahm die Schweiz in den 1960er-Jahren auch in internationalen Währungsfragen, ganz im Einklang mit den ausserpolitischen Souveränitäts- und Neutralitätsidealen, neben den anderen Industriestaaten, die als Mitglieder des IWF einen Teil ihrer währungspolitischen Souveränität abgegeben hatten, eine Aussenseiterrolle ein.⁶⁴ Dennoch, und entgegen ihrer Abstinenz in internationalen Organisationen, konnte sie sich dank ihrer Möglichkeit, anderen Ländern Devisen zur Verfügung zu stellen, an einer Diskussion von grosser währungspolitischer Relevanz im inneren Kreis der wichtigsten Industriemächte beteiligen. Auf die Gefahr hin, als «Illusionisten» abgetan zu werden, im Bewusstsein ihrer ambivalenten Position sowohl «innerhalb als ausserhalb des Spieles», haben die Direktoren der Nationalbank ihre Einwände vorgebracht, trafen hinter den Kulissen zunehmend auf Zustimmung und wurden von konservativen Gleichgesinnten zur Äusserung ihrer Position geradezu aufgefordert.⁶⁵ Dies nicht nur, weil die Schweiz in der Zehnergruppe im Unterschied zu den anderen europäischen Staaten nicht durch ausserpolitische Rücksichten und Loyalitäten gebunden war, sondern auch und gerade weil sie als informelle Teilnehmerin nur Notenbankvertreter an die Sitzungen delegiert hatte und so ohne Behinderung durch innenpolitische Interessenkonflikte für eine nur an der Geldwertstabilität orientierte Notenbanksichtweise plädieren konnte.

Die internationale Einigung auf eine Reform erfolgte letztlich nicht primär auf währungspolitischer, sondern auf organisatorisch-prozeduraler bzw. auf machtpolitischer Ebene. Als sich am Ende der Verhandlungen der Kompromiss einer moderaten IWF-Statutenreform abzeichnete, entsprach dieser zumindest in einer Hinsicht den Vorstellungen der Schweiz: Den ursprünglichen Reformplänen war die politische Brisanz weit gehend genommen. Die Sonderziehungsrechte wurden so konzipiert, dass sie nicht die Funktion einer zentralen, durch kollektiven politischen Entscheid ins Leben gerufenen Währungsreserve zur Steuerung der internationalen Liquidität, sondern eine eher nebensächliche Sonderfunktion innerhalb des Währungssystems erhielten. Damit wurde zwar nicht den funktionalen Problemen und wirtschaftspolitischen Konflikten zwischen den Industriestaaten, aber einer politischen und ökonomischen Verschiebung der Kräfteverhältnisse zu Gunsten der EWG-Staaten Rechnung getragen. Die Nationalbank engagierte sich für diese Lösung und gab dabei ihre strikte Enthaltung von machtpolitischen Argumenten, wenn auch nur gegenüber Frankreich und in unverbindlicher Weise, zumindest ein bisschen auf. Das Motiv dafür lag wohl weniger in der angedeuteten Nähe zu Europa als in der Besorgnis um die Goldkonvertibilität des Dollars

und im Bemühen darum, die Reformgespräche zu einem Abschluss zu bringen.⁶⁶ Dass die eigentlichen Probleme des Währungssystems, die Frage der Wechselkursrelationen zwischen den Industrieländern und die damit verbundene Frage, wer welchen Beitrag zu einem Ausgleich der Zahlungsbilanzungleichgewichte beizutragen habe, nach Ansicht der Nationalbank nicht durch eine «Verpolitisierung» der Währungspolitik gelöst werden konnten, hat sie im Laufe der Beratungen immer wieder zum Ausdruck gebracht.⁶⁷ Die anderen europäischen Staaten sind auf die Haltung der Schweiz eingeschwenkt, sobald sie konnten, das heisst als ihre Volkswirtschaften wieder aufgebaut, sie wirtschaftlich und politisch wieder genügend stark waren, sodass sie den Schutz der Zahlungsverkehrs- und Kapitalmarktbeschränkungen und den Schonraum eines «weichen» Wechselkursregimes – ganz im Gegensatz zu den Ländern der Dritten Welt – nicht mehr brauchten. Die Nationalbank als Vertreterin der Schweiz war in den 1960er-Jahren in erster Linie an einer Stabilisierung der internationalen Währungsverhältnisse interessiert. Sie befürchtete eine Inkonvertibilität des Dollars und wollte das bestehende Währungssystem bewahren. Als aber unter dem Druck der liberalisierten Devisen- und Kapitalmärkte die internationalen währungspolitischen Regeln der Nachkriegszeit zusammengebrochen waren und ein ungewollter Übergang zu einem primär von den Finanzmärkten regulierten Wechselkurssystem stattfand, war sie mit ihrer orthodoxen währungspolitischen Konzeption und ihren guten Kontakten in konservativen Zentralbankkreisen für die Krisenbewältigung in den 1970er-Jahren und für den nochmals verstärkten Globalisierungsschub auf den Finanzmärkten gut gerüstet.

Anmerkungen

- 1 Die klassische Formulierung des Problems stammte vom belgischen Ökonomen Robert Triffin und ging als «Triffin-Dilemma» in die Diskussion ein. Zur Währungsreformdiskussion vgl. de Vries, Margaret Garritsen, *The International Monetary Fund 1966–1971. The System under Stress*, Washington D. C., 1976, S. 11–205. Kindleberger, Charles P., *International Money. A Collection of Essays*, London 1981. Dam, Kenneth W., *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*, Chicago 1982, S. 10, 142 ff. James, Harold, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington, New York 1996, S. 165 f. Ders., *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft*, München 1997, S. 17 ff. Eichengreen, Barry, *Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin 2000, S. 157 ff.
- 2 Das Defizit betrug 1958 5 Mio. \$, 1959 2,14 Mia. \$ und vergrösserte sich in den folgenden Jahren. James (wie Anm. 1), S. 121 ff. Insgesamt betrug es von 1958 bis 1964 21 Mia. \$. Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Bankausschusses (BA-Prot.) der Schweizerischen Nationalbank (SNB), 29. 10. 1965, S. 429.
- 3 Vgl. Czada, Peter; Tolksdorf, Michael; Yenil, Alparslan, *Internationale Währungsprobleme. Zur Geschichte, Funktion und Krise des internationalen Währungssystems*, Opladen 1988.
- 4 Die Zahlungsbilanzen der europäischen Länder hatten sich gegen Ende der 1950er-Jahre erholt,

- im Gegensatz zu derjenigen Amerikas. Deutschland befand sich in einer mächtigen Überschussposition. Vgl. Eichengreen (wie Anm. 1), S. 157 f. James (wie Anm. 1), S. 85. Gleichzeitig unternahmen die europäischen Länder mit der Unterzeichnung der Römer Verträge gezielte Schritte in Richtung europäische Integration.
- 5 Mast, Hans J., «Euromärkte», in: Albisetti, Emilio et al. (Hg.), *Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun 1987, S. 268 ff. Gerber, Beat, «Konvertibilität», ebd., S. 432 f.
 - 6 James, Monetary Cooperation (wie Anm. 1), S. 151.
 - 7 Vgl. *75 Jahre Schweizerische Nationalbank. Die Zeit von 1957–1982*, Zürich 1982, S. 79 ff., 97 ff.
 - 8 Vgl. Tanner, Jakob, «Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation», in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (Hg.), *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert)*, Zürich 1990. Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992. Kreis, Georg (Hg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*, Basel 1996; Hug, Peter, «Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren», in: König, Mario et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren (Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 3)*, Zürich 1998, S. 95–114. Hug, Peter; Klöter, Martin (Hg.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999. Jost, Hans Ulrich, *Europa und die Schweiz 1945–1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*, Zürich 1999. Goetschel, Laurent; Bernath, Magdalena; Schwarz, Daniel, *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich 2002, S. 164 ff.
 - 9 Eine Zahlungsbilanzstatistik existierte in der Schweiz in den 1960er-Jahren noch nicht. Die Zunahme der Währungsreserven lässt aber darauf schliessen, dass die Schweiz ein Überschussland war. Die Währungsreserven der Schweiz (Gold und Devisen) haben zwischen 1960 und 1970 von rund 10 Mia. Fr. auf rund 20 Mia. Fr. zugenommen. Schweizerische Nationalbank, 88. Geschäftsbericht 1995. In den 1960er-Jahren erlebte der Finanzplatz Schweiz einen enormen Aufschwung mit hohen Wachstumsraten. Die Entwicklung der Euromärkte hatte einen bedeutenden Anteil daran. Vgl. *75 Jahre Schweizerische Nationalbank* (wie Anm. 7), S. 73 f.
 - 10 Archiv der SNB, Bestand Allgemeine Kreditvereinbarungen (AKV) 3.1/3232–3236. Bestand Zehnergruppe (G-10) 3.1/3248–3279, 3291–3299.
 - 11 Obwohl die Schweiz an den IWF-Jahrestagungen nicht teilnahm, war sie über die Pläne von Jacobsson und die Reaktionen in europäischen Regierungskreisen durch die Botschaften, die ständige Mission bei der OECD, durch Kontakte der Nationalbank mit anderen Notenbanken und Vertretern von IWF und BIZ informiert. Über diese Wege gelangten vertrauliche IWF-Dokumente an die Nationalbank. Eine enge Zusammenarbeit pflegte die SNB mit Vertretern des Finanzministeriums und der Währungsbehörden der USA.
 - 12 Der IWF hatte Grossbritannien zur Überbrückung der Pfundkrise einen Kredit von 1,5 Mia. \$ sowie einen Bereitschaftskredit von 500 Mio. \$ zur Verfügung gestellt. Dabei handelte es sich um die grösste Operation des Internationalen Währungsfonds (IWF) seit seiner Gründung. Gleichzeitig hatten die Zentralbanken, neben zusätzlichen Stützungskrediten für das englische Pfund, untereinander mit Swapkrediten und Vereinbarungen zur Stabilisierung des Goldmarktes vorsorgliche Massnahmen getroffen, um der Währungsspekulation entgegenzuwirken. Die Nationalbank war an den verschiedenen Währungsmassnahmen beteiligt, u. a. an den kurzfristigen Stützungskrediten zu Gunsten des Pfundes mit einem Betrag von 1350 Mio. Fr. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 1. 3. 1963, S. 3, 5. Vgl. auch *75 Jahre Schweizerische Nationalbank* (wie Anm. 7), S. 243 ff.
 - 13 Die Mittel des IWF für die Bereitstellung von Krediten für Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten stammen von den Teilnehmerstaaten, die eine bestimmte Quote einzahlen. Nach der ersten Quotenerhöhung von 1958 beliefen sich die Fondsressourcen auf ca. 14 Mia. \$,

- nach der zweiten Quotenerhöhung von 1966 auf etwa 21 Mia. \$. De Vries (wie Anm. 1), S. 190f.f
- 14 Archiv der SNB, 3.1/3233, Telegramm aus Paris vom 21. 10. 1961.
- 15 Archiv der SNB, 3.1/3235, Schreiben der Nationalbank an den Vorsteher des EPD vom 27. 10. 1961.
- 16 Ebd.
- 17 Auszug aus dem Protokoll des Direktoriums (Dir.-Prot.) der SNB, Nr. 1200, 25. 10. 1961, S. 2043 f. In der Einschätzung gegenüber Frankreich gab es unterschiedliche Meinungen im Direktorium. Während Ricardo Motta die Bedenken der Franzosen für nicht ganz unbegründet hielt, gefiel Max Iklé die französische Haltung nicht. Es komme darin das Bestreben zum Ausdruck, sich in internationalen Währungsangelegenheiten zum Richter aufzuspielen und den Amerikanern Weisungen zu erteilen. Diese Anmassung von einem Land, das während Jahrzehnten eine Inflationspolitik betrieben habe, sei umso bemühender, als das gleiche Land einer der Hauptnutznießer des Marshallplans und der EZU war, während die Amerikaner der freien Welt in uneigennütziger Weise ihre Wirtschafts- und Finanzhilfe zuteil werden liessen und die Hauptlast der militärischen Bereitschaft des Westens trügen.
- 18 Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 4. 10. 1963. Der Betrag entsprach einem Gegenwert von 200 Mio. \$. Die Quoten der anderen Länder betragen: USA 2000 Mio. \$, Grossbritannien 1000 Mio. \$, Bundesrepublik 1000 Mio. \$, Frankreich 550 Mio. \$, Italien 550 Mio. \$, Japan 250 Mio. \$, Niederlande 200 Mio. \$, Kanada 200 Mio. \$, Belgien 150 Mio. \$, Schweden 100 Mio. \$Vgl. Botschaft (wie Anm. 12), S. 6, 10.
- 19 Ebd., S. 14.
- 20 Die Mitwirkung an den AKV lief für die Nationalbank auf eine Kompetenzerweiterung hinaus. Iklé setzte sich für eine Neuorientierung ein und zog neben der Möglichkeit einer extensiven Gesetzesinterpretation eine Gesetzesrevision in Betracht. Wenn man nicht akzeptiere, dass die moderne Notenbank über den engen nationalen Rahmen hinausgewachsen sei, so führe dies dazu, dass sich der Bund in die Währungspolitik einschalte und die Nationalbank zu einem bedeutungslosen Organismus deklassiert würde. Dir.-Prot., Nr. 80, 18. 1. 1962, S. 170 f.
- 21 Dir.-Prot., Nr. 1607, 30. 12. 1963. Die Frage der Teilnahme an den Reformgesprächen hatte im Vorfeld zu Differenzen zwischen Nationalbank und Handelsabteilung geführt. Vgl. dazu Archiv der SNB, 3.1/3235, Schreiben der SNB an die Eidgenössische Finanzverwaltung vom 2. 9. 1963, 3.1/3233, Schreiben der Ständigen Wirtschaftsdelegation an die Schweizerische Botschaft in Washington vom 10. 9. 1963, Dir.-Prot., Nr. 1059, 29. 8. 1963, und Nr. 1243, 10. 10. 1963.
- 22 Frankreich setzte die USA auch insofern unter Druck, als die Banque de France damit begonnen hatte, den Umtausch von Dollar in Gold zu forcieren. James, Rambouillet (wieAnm. 1), S. 128 f.
- 23 BA-Prot., 24. 9. 1964, S. 341.
- 24 Ebd.
- 25 Ebd. Schwegler fragte sich im Anschluss an seine Berichterstattung, wie lange die Schweiz ihre Haltung der *splendid isolation* noch einnehmen könne, und sprach sich nach der Konferenz für eine Überprüfung des Verhältnisses zum IWF aus. Ein gutes Jahr später äusserte er sich zur Prüfung der Beitrittsfrage reservierter. Vgl. Dir.-Prot., Nr. 1524, 9. 12. 1965.
- 26 BA-Prot., 24. 9. 1964, S. 334.
- 27 Ebd., S. 338.
- 28 Ebd., S. 337.
- 29 Dir.-Prot., Nr. 64, 16. 1. 1964, S. 87 f.
- 30 Ebd., S. 88.
- 31 Ebd., S. 88 f.
- 32 Ebd., S. 87.
- 33 Dir.-Prot., Nr. 400, 2./3. 4. 1964, S. 682.

- 34 Archiv der SNB, 3.1/3251, Schreiben der Nationalbank an die Bundesräte Bonvin und Schaffner vom 26. 10. 1965.
- 35 Vgl. James, Monetary Cooperation (wie Anm. 1), S. 167.
- 36 Archiv der SNB, 3.1/3251, Bericht von R. Montandon über die ausserordentliche Session des «Club des 10» vom 3., 4. und 10. 8. 1965.
- 37 Schreiben der Nationalbank an die Bundesräte Bonvin (EFD) und Schaffner (EVD) vom 26. 10. 1965 (wie Anm. 34). In den Augen der Nationalbank ging es um einen der wichtigsten währungspolitischen Entscheide der letzten 30 Jahre. Dir.-Prot., Nr. 1245, 14. 10. 1965, S. 2223.
- 38 Dir.-Prot., Nr. 1245, 14. 10. 1965, und Nr. 1278, 21. 10. 1965, BA-Prot., 29. 10. 1965.
- 39 Dir.-Prot., Nr. 1245, 14. 10. 1965, S. 2221.
- 40 BA-Prot., 29. 10. 1965, S. 430. Die Frage, was unter internationaler Liquidität zu verstehen sei, war Gegenstand zahlreicher Untersuchungen im IWF.
- 41 Dir.-Prot., Nr. 1245, 14. 10. 1965, S. 2222.
- 42 BA-Prot., 24. 9. 1964, S. 339. Schwegler befürchtete eine langsame «Internationalisierung und [...] Sozialisierung des Länderreichtums».
- 43 Dir.-Prot., Nr. 1190, 7. 10. 1965.
- 44 BA-Prot., 29. 10. 1965, S. 435.
- 45 Dir.-Prot., Nr. 1278, 21. 10. 1965, S. 2301.
- 46 Schwegler wollte vorher mit anderen Notenbankleitern Kontakt aufnehmen, denn die eigenen Ideen schienen ihm selber als derart orthodox, dass er befürchtete, die SNB-Vertreter würden mit einem mitleidigen Lächeln als «Illusionisten» heimgeschickt werden. Vom Leiter der Deutschen Bundesbank wusste er, dass dieser, der sich selber als «reaktionär» bezeichnete, die Auffassung der Nationalbank teilte, dies aber aus Rücksicht auf die Amerikaner nicht äussern wollte. Dir.-Prot., Nr. 1278, 21. 10. 1965, S. 2310.
- 47 Dir.-Prot., Nr. 1524, 9. 12. 1965.
- 48 BA-Prot., 23. 12. 1965, S. 539.
- 49 Ebd., S. 540.
- 50 Ebd., S. 541.
- 51 Vgl. Bericht von Schwegler über eine Sitzung in der BIZ. Dir.-Prot., Nr. 247, 24. 2. 1966, S. 479f.f
- 52 Ebd., S. 483.
- 53 Dir.-Prot., Nr. 299, 10. 3. 1966.
- 54 Dir.-Prot., Nr. 316, 17. 3. 1966.
- 55 Vgl. Archiv der SNB, 3.1/3257, Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements an den Bundesrat, 12. 1. 1967, sowie Dir.-Prot., Nr. 523, 28. 4. 1966, und Nr. 799, 30. 6. 1966.
- 56 Sonderziehungsrechte sind eine Art separate und zusätzliche Guthaben der am System teilnehmenden Länder im Rahmen des IWF. Sie existieren nur als Buchungsgrösse, sind zusammengesetzt aus einem Korb der wichtigsten Währungen, besitzen keine materielle Deckung, verkörpern keinen Anspruch auf ein anderes Reservemedium und sind durch einen komplizierten rechtlichen Rahmen in ihrer Verwendung äusserst eingeschränkt.
- 57 Dir.-Prot., Nr. 970, 31. 8. 1967, S. 1648.
- 58 Archiv der SNB, 3.1/3257, Schreiben der SNB an Maurice Pérouse, Directeur du Trésor, vom 16. 2. 1967 und Schreiben an Frederick L. Deming, Under Secretary of the Treasury, vom 6. 2. 1967.
- 59 Schreiben der SNB an Maurice Pérouse (wie Anm. 58). Max Iklé scheute sich nicht, den Franzosen in seinem Schreiben die Höhe der gesamten europäischen Währungsreserven inklusive derer der Schweiz vorzurechnen, um darzulegen, um wie viel die europäischen Reserven diejenigen der Amerikaner übertreffen. Dies obwohl ein Beitritt der Schweiz zum IWF, der eine derartige Argumentation überhaupt erst sinnvoll gemacht hätte, zum damaligen Zeitpunkt nicht in Betracht gezogen wurde und obwohl die Nationalbank zu Beginn der 1960er-Jahre auf Distanz gerade zur europäischen Ländergruppe geachtet hatte.
- 60 James (wie Anm. 1), S. 130.

- 61 Eichengreen (wie Anm. 1), S. 164.
- 62 Dam (wie Anm. 1), S. 152.
- 63 Dir.-Prot., Nr. 400, 2./3. 4. 1964, S. 682.
- 64 Schreiben der Nationalbank an die Bundesräte Bonvin (EFD) und Schaffner (EVD) vom 26. 10. 1965 (wie Anm. 34). Zur Entwicklung der währungspolitischen Konzeption der Nationalbank vgl. Baumann, Jan; Halbeisen, Patrick, *Die Internationalisierung des Finanzplatzes Schweiz und ihre Folgen für die Währungspolitik. Konsens und Konflikte zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken 1919–1939*, Zürich (unveröffentlichtes Manuskript) 2000.
- 65 Vgl. Anm. 46 und BA-Prot., 28. 10. 1966.
- 66 Inwiefern das Engagement der Nationalbank einen Einfluss auf die Kompromissfindung hatte bzw. inwieweit die Vorschläge der Nationalbank von inoffiziellen Gesprächen unter europäischen Notenbankvertretern inspiriert waren, lässt sich allein auf Grund der Akten der Nationalbank nicht feststellen. Zu den französischen und amerikanischen Reaktionen auf die Schreiben der SNB vgl. Dir.-Prot., Nr. 290, 9. 3. 1967, und Dir.-Prot., Nr. 597, 25. 5. 1967.
- 67 Archiv der SNB 3.1/3155, Bericht des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements an den Bundesrat vom 24. 1. 1966.