



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

# **Die internationale Währungsordnung und die Strategie der Schweiz**

**Bericht des Bundesrates in Erfüllung des  
Postulats 15.3434 Leutenegger Oberholzer vom 6. Mai 2015**

vom 20. Dezember 2017

## **Inhalt**

<b>Auftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage .....	5
1.2 Inhalt des Berichts.....	5
<b>2 Entwicklung der internationalen Währungsordnung</b> .....	<b>6</b>
2.1 Gründung und Auftrag der Bretton-Woods-Institutionen .....	6
2.2 Entwicklungen des internationalen Währungsregimes (1973-2007) .....	7
2.3 Aktuelle Lage (ab Finanzkrise 2007-2008) und Ausblick .....	10
<b>3 Determinanten des schweizerischen Engagements</b> .....	<b>13</b>
3.1 Stärken der Globalisierung und finanziellen Offenheit wahren.....	13
3.2 Wirtschaftliche Resilienz und globale Finanzstabilität fördern .....	14
3.3 Internationales Engagement der Schweiz aktiv nutzen .....	15
3.4 Grundsätze der schweizerischen Politik im IWF .....	15
<b>4 Schlussfolgerungen</b> .....	<b>19</b>
<b>Anhang - Grundsätze der schweizerischen Politik im Internationalen Währungsfonds (IWF) von 1999</b> .....	<b>21</b>

## Auftrag

Das Postulat 15.3434 Leutenegger Oberholzer «Die internationale Währungsordnung und die Strategie der Schweiz» wurde am 6. Mai 2015 eingereicht. Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme vom 12. August 2015 bereit erklärt, einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen.

### *Eingereichter Text*

Der Bundesrat wird eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Strategie er auf lange Sicht zur Sicherung einer globalen stabilen Währungsordnung verfolgt und wie er sich in den internationalen Währungsgremien dafür einsetzt.

### *Mitunterzeichnende*

Aebischer Matthias, Chopard-Acklin, Fehr Jacqueline, Friedl, Hadorn, Heim, Jans, Kiener Nellen, Munz, Nordmann, Nussbaumer, Schenker Silvia, Semadeni, Tschümperlin, Wermuth (15)

### *Begründung*

Der Vertrag von Bretton-Woods regelte ab 1944 die Währungsbeziehungen zwischen den Nationen. Zudem schuf er den Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie die Weltbank. Das Bretton-Woods-System führte fixe Wechselkurse ein. Die Einführung des fixen Wechselkursystems basierte vor allem auf keynesianischen Überlegungen und sollte zu mehr Stabilität und einer wirksamen Fiskalpolitik führen. 1973 fiel das System der festen Wechselkurse zusammen. Die Schweiz war eines der ersten Länder, das zum System der flexiblen Wechselkurse wechselte.

Die fundamentalen Veränderungen der internationalen Währungsordnung führten zu schwer zu regulierenden Währungsschwankungen und einem starken Anstieg der Spekulation weltweit bis hin zur Destabilisierung der realen Volkswirtschaften und einzelner Länder. Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems hatte grosse volkswirtschaftliche Kosten zur Folge und war einer der ursächlichen Gründe für die weltweite Finanzkrise 2008.

Damit steht für die Zukunft die Frage im Zentrum, welche Währungsordnung global anzustreben ist und wie man dazu kommt. Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen (BWI). Sie führt eine Stimmrechtsgruppe an und hat Einsitz in den Exekutivdirektorien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank.

Es stellt sich damit auch die Frage, welche währungspolitische Strategie die Schweiz in diesen Institutionen und mit welcher Zielsetzung verfolgt. Was für Perspektiven entwickelt die Schweiz in Bezug auf eine neue Weltwährungsordnung, die den Anliegen der Staatengemeinschaft in Bezug auf Stabilität und Entwicklung Rechnung trägt? Der Bundesrat wird eingeladen in einem Bericht aufzuzeigen, welche Perspektiven in Bezug auf die langfristige Währungsordnung für ihn massgebend sind.

### *Stellungnahme des Bundesrates*

Für die Schweiz als dynamische und offene Volkswirtschaft mit einem global bedeutenden Finanzplatz und eigener Währung ist ein stabiles internationales Finanz- und Währungssystem von herausragender Bedeutung. Das System hat sich im Zuge der Globalisierung immer wieder verändert. Aus Sicht des Bundesrates ist es deshalb unerlässlich, dass die Schweiz die Entwicklungen des internationalen Finanz- und Währungssystems aufmerksam verfolgt und dabei insbesondere auch auf eine langfristige Nachhaltigkeit dieses Systems hinwirkt. Durch ein gezieltes Engagement in den relevanten Finanz- und Währungsgremien wirkt sie an der Gestaltung dieses Systems aktiv mit, damit die Chancen der Globalisierung bestmöglich genutzt und deren Risiken minimiert werden können.

### *Antrag des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

## **Zusammenfassung**

*Die Stabilität der internationalen Finanz- und Währungsordnung ist für die Schweiz als offene und dynamische Volkswirtschaft mit einem international bedeutenden Finanzplatz und eigener Währung von herausragender Bedeutung. Die Schweiz profitiert in besonderem Masse vom heutigen System flexibler Wechselkurse. Sie misst deshalb den Prinzipien der Offenheit, des freien Kapitalverkehrs und angemessen regulierter und funktionsfähiger Finanzmärkte grosses Gewicht bei. Eine stabile Währungsordnung ist gleichzeitig eine wichtige Rahmenbedingung für nachhaltige Entwicklung und ausgewogenes Wachstum.*

*Die Institutionen von Bretton Woods – der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank – spielen in der internationalen Währungsordnung eine zentrale Rolle. Die Bretton-Woods-Institutionen haben zum Zweck, die zunehmende Integration der Weltwirtschaft in einem stabilitätsfördernden Rahmen sicherzustellen. Ihre Gründung 1944 war eine Antwort auf die negativen wirtschaftspolitischen Erfahrungen im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs. Der IWF, als Institution mit praktisch universeller Mitgliedschaft von heute 189 Ländern, spielt durch seine Überwachungstätigkeit, Kreditvergabe und technische Hilfe für seine Mitgliedsländer eine Schlüsselrolle bei der Prävention wie auch der Bewältigung internationaler Finanz- und Wirtschaftskrisen. Aus diesem Grund steht in diesem Bericht das Engagement der Schweiz im IWF im Vordergrund.*

*Die Finanzkrise 2007-2008 löste vielfältige Überlegungen auch über die internationale Währungsordnung aus. Nebst den wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise waren in den letzten Jahren protektionistische Tendenzen festzustellen, die gewisse Aspekte der Globalisierung sowie der multilateralen Instanzen und der Finanzsektorreformen in Frage stellen könnten. Mit der lange vor der Krise begonnenen Liberalisierung, zunehmenden wirtschaftlichen Vernetzung und starken Ausdehnung der internationalen Kapitalflüsse sind das Ausmass möglicher Schwankungen und damit einhergehenden Risiken im globalen System eher etwas grösser geworden. Umso wichtiger ist eine differenzierte Betrachtung der Möglichkeiten, im Prozess der Globalisierung die Chancen von Offenheit und finanzieller Integration zu erkennen, zu nutzen und deren Risiken zu minimieren. Trotz Kehrseiten der Globalisierung ist die wirtschaftliche und finanzielle Offenheit historisch gesehen ein massgeblicher Wachstumsfaktor.*

*Das Engagement der Schweiz muss deshalb langfristig ausgerichtet sein und dem Anpassungsbedarf des internationalen Währungssystems aufgrund wirtschaftlicher und anderer Entwicklungen Rechnung tragen. Die Schweiz kann als einzelnes Land weder die Entwicklung der internationalen Währungsbeziehungen bestimmen noch ein neues Währungssystem vorschlagen. Sie strebt darum bestmögliche Einflussnahme in der internationalen Debatte durch aktive Mitwirkung in den multilateralen Finanzinstitutionen und der internationalen Finanzpolitik allgemein an, damit die Entwicklungen des Systems in einem vorhersehbaren Rahmen erfolgen und Verwerfungen nach Möglichkeit vermieden werden. Somit ist es wichtig, dass die Mitwirkung der Schweiz von entsprechenden Grundsätzen geleitet wird.*

*Mit diesem Bericht zeigt der Bundesrat, wie sich die Schweiz in den für die internationale Währungsordnung massgeblichen Gremien einsetzt, damit die Chancen der Globalisierung bestmöglich genutzt und ihre Risiken minimiert werden können. Als Beispiel seiner operativen Strategie legt der Bericht die aktualisierten, für die Politik der Schweiz im IWF geltenden Grundsätze des Bundesrates vor. Der Bundesrat hatte bereits im Nachgang zur Asienkrise 1999 solche Grundsätze verabschiedet. Sie helfen dabei, die Kohärenz der schweizerischen Position im Hinblick auf die Sicherung der Stabilität der internationalen Finanz- und Währungsordnung und ihr aktives Engagement im IWF zu gewährleisten. Die Grundsätze stehen für ein Engagement, das insbesondere eine effektive Einschätzung von Entwicklungen im Finanz- und Währungssystem ermöglicht und die Akteure wirtschaftspolitisch in die Pflicht nimmt, indem die Mitgliedsländer die Politikempfehlungen des IWF auch zu Herzen nehmen. Die Grundsätze sorgen dafür, dass ein effektiv funktionierendes, offenes und regelbasiertes Finanz- und Währungssystem gefördert wird und die Schweiz weiterhin massgeblich von einer ausgewogenen globalen wirtschaftlichen und finanziellen Integration profitieren kann.*

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 15.3434 Leutenegger Oberholzer vom 6. Mai 2015 «Die internationale Währungsordnung und die Strategie der Schweiz». Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 12. August 2015 bereit, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Strategie er auf lange Sicht verfolgt, um eine stabile globale Währungsordnung zu sichern, und wie er sich in den internationalen Währungsgremien dafür einsetzt.

Die Wahrung der internationalen Währungs- und Finanzordnung ist für die Schweiz als dynamische und offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz und eigener Währung von grosser Bedeutung. Die Schweiz profitiert von der Offenheit der Weltwirtschaft, des Güter- und Dienstleistungsverkehrs und des Kapitalverkehrs. Das heutige System flexibler Wechselkurse ermöglicht grundsätzlich Anpassungen, die der Entwicklung der wirtschaftlichen und monetären Rahmenbedingungen weltweit Rechnung tragen.

Dieser Bericht stellt das Engagement der Schweiz im IWF in den Vordergrund, denn dieser steht als internationale Organisation mit praktisch universeller Mitgliedschaft im Zentrum des internationalen Finanzsystems. Er spielt eine Schlüsselrolle bei der Prävention und Bewältigung von Krisen weltweit und damit auch bei der Wahrung der Währungsordnung. Dabei leistet der IWF einen wichtigen Beitrag, damit seine Mitglieder bestmöglich mit den Chancen und Risiken umgehen können, die sich aus der wirtschaftlichen und finanziellen Integration im Zuge der Globalisierung ergeben. Der IWF kann aber nicht von sich aus die internationale Währungsordnung bestimmen. Diese ist zum einen historisch gewachsen und resultiert zum anderen aus der Summe der Entscheidungen, die von den verschiedenen Akteuren in den Ländern, zwischen den Ländern und auf multilateraler Ebene getroffen wurden. Wichtig ist somit in erster Linie die Sicherstellung von Voraussetzungen, damit die Entwicklungen des Währungssystems ohne grössere Brüche erfolgen und welche eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung fördern, die allen Ländern zu Gute kommt; dies sind die Hauptziele des IWF.

Für die Schweiz, die seit 1992 IWF-Mitglied ist, ist es wichtig, sich aktiv in dieser Institution zu engagieren. 1999, vor fast zwanzig Jahren, hat der Bundesrat im Nachgang zur Asienkrise Grundsätze zum Engagement der Schweiz im IWF verabschiedet (vgl. Anhang). Aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen von Weltwirtschaft und Finanzsystem während der letzten 20 Jahre erachtete der Bundesrat eine Anpassung der Grundsätze an die aktuellen Gegebenheiten als angebracht. Dieser Bericht bietet eine gute Gelegenheit, um die Aktualisierung der Grundsätze vorzulegen, welche den jüngsten Entwicklungen insbesondere der Überwachungs- und Kreditvergabebetätigkeit des IWF sowie den Zielen für ein nachhaltiges weltweites Wachstum auch im Kontext der UNO-Agenda 2030 Rechnung tragen. Die Grundsätze definieren die Eckwerte für die allgemeine inhaltliche Positionierung der Schweiz in der Institution, auch im Hinblick auf die Wahrung einer langfristig stabilen Währungsordnung, die zu einem nachhaltigen Wachstum beiträgt. Sie sichern die Kohärenz der schweizerischen Position in der Institution und legen dadurch auch die Strategie und Zusammenarbeit der Schweiz im Rahmen ihrer Stimmrechtsgruppe im IWF fest.

## 1.2 Inhalt des Berichts

*Kapitel 2* zeigt die aktuelle Währungsordnung und die wichtigsten Meilensteine ihrer Entstehung auf. Nach einem Blick auf die Gründung der Institutionen von Bretton Woods und ihren Auftrag, wird die Entwicklung des Währungsregimes seit der Abkehr von festen Wechselkursen 1973 hin zu einem komplexeren System mit einer fortdauernden Suche nach Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems erörtert. Gezeigt wird dabei auch wie die Fähigkeit des Systems zur Prävention und Bewältigung von Krisen als Folge der Verwerfungen

und insbesondere der Krise 2007-2008 schrittweise gestärkt wurde. Die Ausführungen konzentrieren sich auf den IWF, dessen Auftrag sich hauptsächlich auf die Wahrung der internationalen Währungs- und Finanzstabilität bezieht.

*Kapitel 3* beschreibt wie das aktive Schweizer Engagement dazu beiträgt, die Stabilität des internationalen Währungssystems zu sichern und gleichzeitig von der globalen Integration zu profitieren: Es geht dabei darum, die Stärken der Globalisierung zu erhalten, die wirtschaftliche Resilienz und Finanzstabilität weltweit zu fördern und das internationale Engagement gerade auch bei im System notwendigen Anpassungen aktiv zu nutzen. Die Grundsätze der schweizerischen Politik im IWF veranschaulichen dieses aktive Engagement der Schweiz und werden in ihrer aktualisierten Fassung in diesem Kapitel vorgestellt.

In *Kapitel 4* kommt der Bundesrat zum Schluss, dass sich die Schweiz bisher wirksam in den massgeblichen Gremien des internationalen Währungs- und Finanzsystems eingebracht hat. Die Grundsätze der schweizerischen Politik im IWF bilden dabei eine gute Grundlage, um künftigen Entwicklungen mit der nötigen Umsicht zu begegnen, damit die Chancen der Globalisierung bestmöglich genutzt und ihre Risiken minimiert werden können.

## **2 Entwicklung der internationalen Währungsordnung**

### **2.1 Gründung und Auftrag der Bretton-Woods-Institutionen**

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank bilden die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen. Diese Institutionen und insbesondere der IWF wurden gemäss Artikel 1 des IWF-Übereinkommens (s. Box 1) mit dem Ziel gegründet, die Stabilität und die internationale Zusammenarbeit im Währungsbereich – das 1944 errichtete sog. Bretton-Woods-System – zu fördern, um einen Schlussstrich unter die negativen Auswirkungen der autarkischen und protektionistischen Politik zu ziehen, die dem Zweiten Weltkrieg vorangegangen war und diesen teilweise mitverursacht hatte. Die Vorkriegspolitik hatte die Gefahren des «Unilateralismus» deutlich gemacht und die Notwendigkeit eines weltweiten Währungsstabilisierungssystems aufgezeigt, das auf Prinzipien wie Offenheit und international koordinierte Massnahmen beruht, um gute Rahmenbedingungen für den Welthandel zu sichern. Mit der Schaffung eines institutionellen Rahmens haben die Bretton-Woods-Institutionen seit dem Zweiten Weltkrieg die zunehmende wirtschaftliche Integration weltweit zu begleiten und so massgeblich zum globalen Weltwirtschaftswachstum beigetragen.

Die weiteren Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf den IWF, dessen Auftrag sich hauptsächlich auf die Wahrung der internationalen Währungs- und Finanzstabilität bezieht (s. Box 1), während bei der Weltbank Wachstum und Armutsbekämpfung im Mittelpunkt stehen. Die praktisch universelle Mitgliedschaft beim IWF mit derzeit 189 Mitgliedsländern erlaubt es ihm, bei der Prävention und Bewältigung von Krisen eine zentrale und anerkannte Rolle zu spielen. Der folgende Abriss der wichtigsten Etappen zeigt, dass der IWF vor dem Hintergrund teils fundamentaler Veränderungen der internationalen Währungsordnung bisher immer eine wichtige Rolle gespielt hat.

**Box 1: Artikel 1 des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds, angenommen in Bretton Woods am 22. Juli 1944, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Mai 1992.**

Das Währungssystem von Bretton Woods basierte ursprünglich auf Wechselkursen, die im Verhältnis zum Dollar festgelegt wurden. Der Dollar war in Gold konvertierbar und im Falle «fundamentaler Ungleichgewichte» konnten koordiniert Auf- oder Abwertungen beschlossen werden. Bei diesem Währungsregime hatte die Politik der USA besondere Bedeutung für die Stabilität des Systems gegenüber globalen oder regionalen Schocks. Vor diesem Hintergrund wurde der IWF beauftragt, die Währungspolitik der Länder zu überwachen, die Stabilität der Wechselkurse zu wahren und das Gleichgewicht der Aussenbilanzen sicherzustellen. Nach

dem Ende des Fixkursystems wurde mit der zweiten Änderung des Übereinkommens 1978 das Überwachungsdispositiv des IWF insbesondere durch Artikel IV erheblich verstärkt.

*Die Regierungen, in deren Namen dieses Abkommen unterzeichnet wird, kommen wie folgt überein:*

#### **1 Art. I Ziele**

*Der Internationale Währungsfonds hat folgende Ziele:*

*i) die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik durch eine ständige Einrichtung zu fördern, die als Apparat zur Konsultation und Zusammenarbeit bei internationalen Währungsproblemen zur Verfügung steht;*

*ii) die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern und dadurch zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen;*

*iii) die Stabilität der Währungen zu fördern, geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern aufrechtzuerhalten und Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen zu vermeiden;*

*iv) bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems für die laufenden Geschäfte zwischen den Mitgliedern und bei der Beseitigung von Devisenverkehrsbeschränkungen, die das Wachsen des Welthandels hemmen, mitzuwirken;*

*v) das Vertrauen der Mitglieder dadurch zu stärken, dass ihnen zeitweilig unter angemessenen Sicherungen die allgemeinen Fondsmittel zur Verfügung gestellt werden und ihnen so Gelegenheit gegeben wird, Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen, ohne zu Massnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden;*

*vi) in Übereinstimmung mit Vorstehendem die Dauer der Ungleichgewichte der internationalen Zahlungsbilanzen der Mitglieder abzukürzen und den Grad der Ungleichgewichte zu vermindern.*

*Der Fonds lässt sich in seiner Geschäftspolitik sowie bei allen Beschlüssen von den in diesem Artikel niedergelegten Zielen leiten.*

## **2.2 Entwicklungen des internationalen Währungsregimes (1973-2007)**

Angesichts der zunehmenden Ungleichgewichte zu Beginn der 1970er-Jahre erwies sich ein Fixkurs-Regime nicht länger als angemessen. In der Folge und insbesondere nach der Aufhebung des Gold-Dollar-Standards durch die USA 1971 fand eine Entwicklung weg von festen Paritäten zu einem komplexeren System mit frei schwankenden Wechselkursen statt. Dabei entstanden neue informelle multilaterale Gremien wie insbesondere seit 1975 die informelle G-5 (USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich), die später zur G-7 (mit Kanada und Italien) wurde und eine koordinierte Antwort der vorherrschenden Wirtschaftsmächte auf die Probleme im Zusammenhang mit dem Ende des Bretton-Woods-Systems und der weltweiten Rezession im Zuge der Ölkrise suchte.

Der Interimsausschuss des Gouverneursrats, dem ministeriellen Steuerungsgremium des IWF (heute der Internationale Finanz- und Währungsausschuss, IMFC genannt) spielte eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen über das neue Wechselkursregime. Die Diskussionen im IWF führten im Wesentlichen die Länder der G-10 an, eine 1962 durch die Allgemeinen Kreditvereinbarungen<sup>1</sup> geschaffene informelle Gruppe, die in der Organisation über eine Mehrheit verfügte.

---

<sup>1</sup> Beim Übergang der wichtigsten Industrieländer zur freien Konvertibilität ihrer Währungen Ende der Fünfzigerjahre

Die Schweiz führte am 23. Januar 1973 als erstes europäisches Land die Politik der flexiblen Wechselkurse ein. 1976 hiess der Interimsausschuss die Jamaika-Abkommen gut, mit denen das Bretton-Woods-System mit fixen Wechselkursen und der internationalen Rolle des Goldes definitiv ein Ende fand. Mit diesen Abkommen wurde das Währungsstabilitätsziel erstmals an die Stabilität zugrundeliegender Wirtschafts- und Finanzfaktoren gekoppelt und der Überwachungsauftrag des IWF nach Artikel IV des Übereinkommens entsprechend erweitert. Mit Ende des Bretton-Woods-Systems gab es keine externe institutionelle Bindung bei der Geldemission durch die Zentralbanken mehr. Das Modell der unabhängigen Zentralbank mit einer Währungspolitik, die zum Voraus definierte Ziele verfolgt, begann sich zu etablieren.

Wachstum und Öffnung setzten sich fort und brachten insbesondere ab den 1980er-Jahren die schrittweise Aufgabe der Kapitalverkehrskontrollen in den wichtigsten Industrieländern, gefolgt von einer Phase der Deregulierung und Liberalisierung des Finanzsektors. Parallel dazu führte das Zusammentreffen negativer Faktoren (Ölschock, zunehmende Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite, Zinsanstieg und Verschärfung der Verschuldungsbedingungen, geringes Wirtschaftswachstum) zu einer Schuldenkrise mit systemischem Ausmass, als die Mexikokrise 1982 auf ganz Lateinamerika übergriff. Das systemische Ausmass der Krise stärkte die Rolle des IWF, der koordinierte und globale Massnahmen propagierte, die insbesondere auch den Privatsektor bei der Lösung der Schuldenkrisen einbezogen. Das wirtschaftliche Umfeld war geprägt durch eine Anpassung der Wechselkurse und einem Ungleichgewicht der Aussenpositionen. Die im September 1985 von den Mitgliedern der G-5 vereinbarten Plaza-Abkommen, mit dem Ziel, die Blasenbildung beim US-Dollar zu stoppen, den Handel mit den USA ins Lot zu bringen und die Devisenmärkte zu stabilisieren, stellten eine erste koordinierte Kursanpassung im Rahmen flexibler Wechselkurse dar.

Die Beschleunigung der Globalisierung löste in den 1990er- und 2000er-Jahren einen starken Wachstumsschub aus. Durch die neuen Verhältnisse wurde die Rolle des IWF erheblich gestärkt. Mit dem Beitritt Russlands und der neuen Länder aus der ehemaligen Sowjetunion wurde der IWF endgültig zu einer globalen Institution. Der IWF spielte auch bei der Unterstützung der neuen Mitglieder bei der Transition von der Plan- zur Marktwirtschaft eine zentrale Rolle. Mit Ende des Kalten Krieges wurde nach einer Volksabstimmung 1992 auch die Schweiz Mitglied des IWF (s. Box 2).

#### **Box 2: Beitritt der Schweiz zu und Mitwirkung in den Bretton-Woods-Institutionen**

1992 ist die Schweiz im neuen geopolitischen Kontext nach Ende des kalten Krieges Mitglied des IWF geworden. Sie leitet seitdem eine damals neu gebildete Stimmrechtsgruppe. Zur Stimmrechtsgruppe gehören Aserbaidschan, Kasachstan (seit 2010), Kirgisien, Polen, Serbien (seit 2000), Tadschikistan, Turkmenistan und (in der Weltbank) Usbekistan, womit die Schweizer Stimmrechtsgruppe eine Brücke zwischen Europa und Asien bildet. Auch bilateral unterstützt die Schweiz die Mitglieder der Stimmrechtsgruppe in ihrer wirtschaftlichen Transition. Insbesondere in Zentralasien trägt sie zur makroökonomischen Stabilisierung und Schaffung von Rahmenbedingungen für Investitionen, Wachstum und nachhaltige Entwicklung bei.

Bereits in der Nachkriegszeit unterhielt die Schweiz auch als Nichtmitglied enge Beziehungen zu den Bretton-Woods-Institutionen. Sie öffnete der Weltbank ihren Kapitalmarkt und beteiligte sich ab 1964 erst als assoziiertes und ab 1984 als Vollmitglied der G-10 an den Allgemeinen

---

wurde befürchtet, dass durch plötzliche und heftige Kapitalbewegungen Zahlungsbilanzschwierigkeiten das internationale Währungssystem gefährdet werden könnte. Um sicherzustellen, dass der IWF auch für solche Fälle über genügend Mittel verfügt, schlossen die zehn wichtigsten Industrieländer (G-10) im Jahre 1962 mit dem IWF die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) ab. Die Schweiz gehört den AKV seit 1964 als assoziiertes und seit 1984 als Vollmitglied an. Im Rahmen dieses Abkommens stellen die Länder der G-10 dem Währungsfonds Kredite in der Höhe von maximal 17 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) für ausserordentliche Krisensituationen zur Verfügung. Im Zuge der Asienkrise wurde das Sicherheitsdispositiv in einem parallelen Abkommen, den Neuen Kreditvereinbarungen des IWF (NKV) ausgeweitet. Heute haben die NKV 38 Mitglieder und können dem IWF bis zu SZR 180 Mrd. zur Verfügung stellen. Vgl. auch Kapitel 2.2

Kreditvereinbarungen des IWF (AKV). Im Lauf der 1950er-, 1960er-, 1970er- und 1980er-Jahre beteiligte sich die Schweiz ferner an den internationalen Bemühungen zur Lösung von Währungskrisen und zur Unterstützung der Entwicklung ärmerer Länder. So trägt die Schweiz z.B. seit 1988 zu den Fazilitäten des IWF für ärmere Länder bei. Die Präsenz der (mehrfach von Schweizern präsierten) Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel gibt der Schweiz ebenfalls schon lange die Möglichkeit, auf die internationalen Finanzbeziehungen Einfluss zu nehmen.

Das Schweizer Stimmvolk nahm den Beitritt der Schweiz zum IWF und der Weltbank im Mai 1992 in einer Volksabstimmung mit 56 Prozent Ja-Stimmen an. Die Zustimmung der Bevölkerung gründete massgeblich auf der Überzeugung, dass die Schweiz als Land mit engen ausenwirtschaftlichen Beziehungen ein gewichtiges Interesse hat, diesen Institutionen anzugehören und deren Tätigkeit mitgestalten zu können, zu denen sie faktisch seit den 1960er-Jahren beitrug. Im September 1992 wurden die Exekutivgremien des IWF und der Weltbank von 22 auf 24 Sitze ausgebaut. Neu nahmen Russland und die Schweiz Einsitz.

Dank ihrem Beitritt konnte die Schweiz ihre Beziehungen als offene und dynamische Volkswirtschaft in der internationalen Staatengemeinschaft vertiefen. Durch den Einsitz in den Exekutivgremien von IWF und Weltbank und als Mitglied ihrer ministeriellen Steuerungsgremien, dem Internationalen Finanz- und Währungsausschuss (IMFC) und dem Entwicklungsausschuss ist die Schweiz eine aktive und engagierte Entscheideträgerin. Durch die Vertretung in den Führungsgremien des IWF und der Weltbank und durch die Präsenz von Schweizern und Schweizerinnen in den Exekutivbüros kann die Schweiz ihre Ansichten in Währungs- und Finanzangelegenheiten auf internationaler Ebene wirksam einbringen und den Kurs von IWF und Weltbank mitbestimmen.

Mit der Reform der Quoten- und Gouvernanz des IWF von 2010 wurden die Stimmrechte im IWF den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst. In der Folge hat die Schweiz im Rahmen eines Memorandum of Understanding mit Polen die Rotation des Exekutivdirektors alle zwei Jahre beschlossen. Sie behält dabei die strategische Führung der Stimmrechtsgruppe, vertritt diese weiterhin im IMFC und hat weiterhin Einsitz im Exekutivrat. In der Schweizer Stimmrechtsgruppe bei der Weltbank beginnt 2020 eine Rotation mit Polen ähnlich wie beim IWF.

Verschiedene Krisen in Schwellenländern, allen voran die Asienkrise gegen Ende der 1990er-Jahre, waren Teil einer wichtige Etappe für die Globalisierung der Finanzbeziehungen. Die Krisen warfen insbesondere auch Fragen hinsichtlich systemischer Ansteckungsrisiken im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs auf. Gleichzeitig brachten sie neue Überlegungen zu den Rahmenbedingungen der Globalisierung sowie der Wirksamkeit des globalen Dispositivs für die Finanzstabilität. Im IWF brachte dies massgebliche Anpassungen: Die Verbesserung seiner Arbeiten bei der Krisenprävention (stärkere Überwachung insbesondere der Finanzmärkte), eine Reform der Instrumente für die Kreditvergabe (einschliesslich eines neuen Versicherungsinstruments mit vorsorglichen Kreditlinien für potenzielle Krisenländer), eine massgebliche Verstärkung der Transparenz und eine Aufstockung der Mittel zur Krisenlösung. Parallel dazu wurde, von der Schweiz stark unterstützt, das Unabhängige Evaluationsbüro des IWF (Independent Evaluation Office, IEO) geschaffen. Im Umgang mit den Lehren aus der Asienkrise hat der IWF dabei seine Lern- und Entwicklungsfähigkeit unter Beweis gestellt («Learning Institution»).

Der IWF verstärkte den Fokus auf die Prävention von Finanzkrisen und seine Fähigkeit, diese zu antizipieren. Er verlangte grössere Transparenz über wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen und führte zu diesem Zweck unter anderem einen internationalen Statistikstandard ein. Zudem mass der IWF der Überwachung der Wechselkurse und des Finanzsystems mehr Bedeutung bei, damit Anfälligkeiten angegangen werden können, bevor sie ein kritisches Mass erreichen. Gemeinsam mit der Weltbank lancierte der IWF 1999 das Financial Sector Assessment Program (FSAP) zur Überwachung der Finanzsektoren der Mitgliedstaaten. Ferner wurde die Überwachung von Indikatoren für die Zusammensetzung ausländischer Direktinves-

toren und der Volatilität der Kapitalflüsse verfeinert. Gleichzeitig verstärkte der IWF seine Expertise bei der wirtschaftspolitischen Überwachung und der Früherkennung von Risiken und weitete seine technische Zusammenarbeit mit den Mitgliedsländern aus. 2002 wurde das Instrument zur Analyse der Schuldennachhaltigkeit (Debt Sustainability Analysis, DSA) eingeführt, um die Struktur der Staats- und Aussenschulden der Länder besser beurteilen und Verwerfungen im Vorfeld erkennen zu können. Zur besseren Beratung von fragilen Volkswirtschaften mit weniger entwickelten Finanzsektoren leitete der IWF eine Diskussion ein über einen Rahmen zur Liberalisierung der Kapitalflüsse und der Möglichkeit, diese im Notfall vorübergehend zu begrenzen (der IWF verabschiedete 2012 dazu den sog. «Institutional View»).

Im Januar 1997 hiess der IWF-Exekutivrat die von der G-7 angeregten Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) gut. Diese von damals 25 Mitgliedsländern bereitgestellten zusätzlichen Ressourcen erhöhten die Kapazität des IWF, auf mögliche systemische Krisen reagieren zu können, in einem ersten Schritt auf 34 Milliarden SZR<sup>2</sup>. Gleichzeitig verabschiedete der Gouverneursrat des IWF eine Erhöhung der regulären Mittel des IWF (Quoten) um 45%. Den Allgemeinen Kreditvereinbarungen der G-10 mit einer Dotierung bis 17 Milliarden SZR kam dadurch eine subsidiäre Rolle im Falle einer abgelehnten Aktivierung der NKV durch die Beteiligten zu. Die NKV wurden ein Jahr nach ihrer Einführung im Rahmen des IWF-Programms zugunsten Brasiliens 1998 erstmals aktiviert.

Daneben lancierten IWF und Weltbank 1996 die Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC). Sie sollte einerseits sicherstellen, dass kein Land mit einer Schuldenlast konfrontiert ist, das es nicht bewältigen kann, und andererseits für eine nachhaltige makroökonomische Politik der betreffenden Länder sorgen. Im gleichen Sinn und zur Beschleunigung des Fortschritts beim Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele folgte 2005 auf Betreiben der G-8 die Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Diese bezweckte den Erlass sämtlicher Forderungen multilateraler Finanzierungsinstitutionen gegenüber Ländern mit einem Einkommen unter einem festgelegten Schwellenwert, gebunden an Anpassungen deren volkswirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen.

Allgemein war die Zeit nach der Asienkrise eine Phase sehr starken globalen Wirtschaftswachstums, die mit der Finanzkrise 2007-2008 endete.

### **2.3 Aktuelle Lage (ab Finanzkrise 2007-2008) und Ausblick**

Die Finanzkrise 2007-2008, mit ihren umfassenden Ansteckungseffekten, war der Auslöser für tiefgreifende Reformen vor allem im Finanzsektor. Dabei wurde die Rolle der G-20<sup>3</sup> bei der globalen Koordination der Wirtschaftspolitik – auch durch den Einbezug der Staats- und Regierungschefs – erheblich gestärkt. Als informelles Gremium der grossen Industrie- und Schwellenländer löste die G-20 die G-7/G-8 als Forum für Themen der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit und internationalen Finanzarchitektur ab. Seitdem spielt die G-20 auch bei der makroökonomischen Koordination sowie bei der Auslösung und Ausrichtung der Arbeiten internationaler Organisationen namentlich bei der Finanzmarktregulierung eine zentrale Rolle. Der jährliche Wechsel des Vorsitzes verleiht der Agenda der G-20 eine spezifische Dynamik, was z.B. bei Diskussionen zur Reform der internationalen Finanzarchitektur bedeutsam ist.

Die Finanzkrise 2008 gibt einen guten Aufschluss über die Dynamik des Zusammenspiels zwischen informellem Gouvernanzprozess und den formellen und repräsentativen Institutionen wie dem IWF. Trotz heterogener Wirtschaftslage und Interessen ihrer Mitglieder konnte die G-20 mit effizientem Einbezug des IWF und der Basler Institutionen – Bank für Internationalen

---

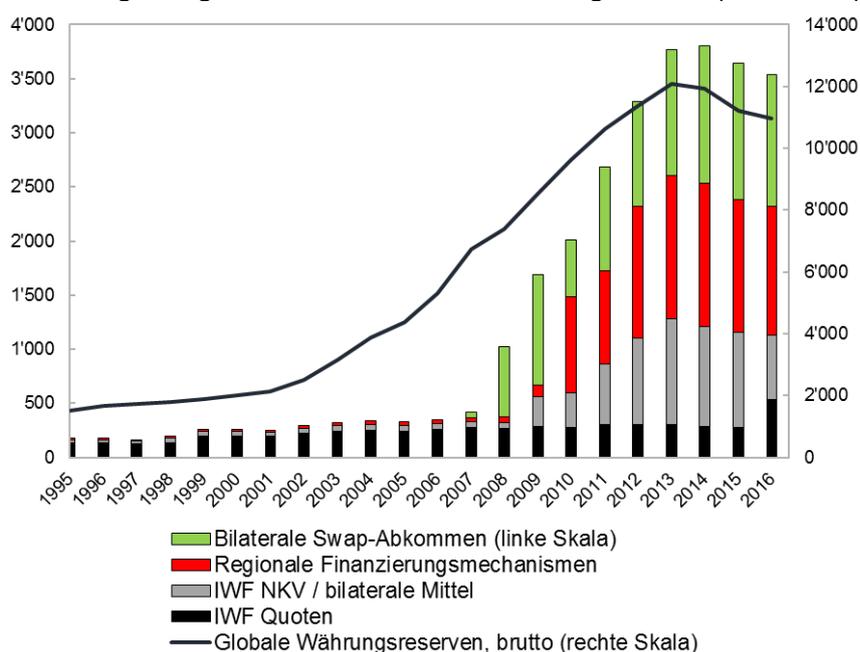
<sup>2</sup> Das Sonderziehungsrecht (SZR) ist die Recheneinheit innerhalb des IWF basierende auf einem Währungskorb mit den fünf wichtigsten Währungen (USD, EUR, JPY, GBP, RMB).

<sup>3</sup> Die G-20 wurde 1999 als informelles Forum der Finanzminister und Notenbankgouverneure der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer gegründet. Entstanden in einem Umfeld raschen Wachstums und zunehmender Globalisierung der Wirtschaft hatte es anfangs geringe Bedeutung.

Zahlungsausgleich (BIZ), Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und Financial Stability Board (FSB, s. Box 3) – eine grosse Reform der Finanzmarktregulierung in die Wege leiten.

Der IWF nimmt weiterhin eine zentrale Rolle bei der Verhütung von und dem Umgang mit Krisen. Dies trotz der wichtigen Rolle der G-20 im Finanzsystem, denn diese greift dafür stets auf die Kompetenzen und das Wissen des IWF zurück. Der IWF hat seine Überwachungspraxis nach der Finanzkrise 2007-2008 grundlegend überarbeitet. Die Mitglieder leiteten zahlreiche Massnahmen ein, um die Effizienz der IWF-Überwachungstätigkeit zu erhöhen und wirtschaftspolitischen Auswirkungen nicht nur auf die Stabilität des jeweiligen Landes, sondern auf internationaler oder regionaler Ebene angemessen Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck wurden unter anderem Frühwarnübungen (Early Warning Exercises, EWE) eingeführt und die Risikoanalyse auf Spillover-Effekte erweitert. Unterstützend hierfür war ein Bericht des Unabhängigen Evaluationsbüros des IWF (Independent Evaluation Office, IEO), welcher insbesondere bei der Erkennung von Risiken, der Kohärenz der Überwachung und der internen Kommunikation Verbesserungspotenzial identifizierte.

Entwicklung des globalen finanziellen Sicherungsnetzes (Mrd. USD)

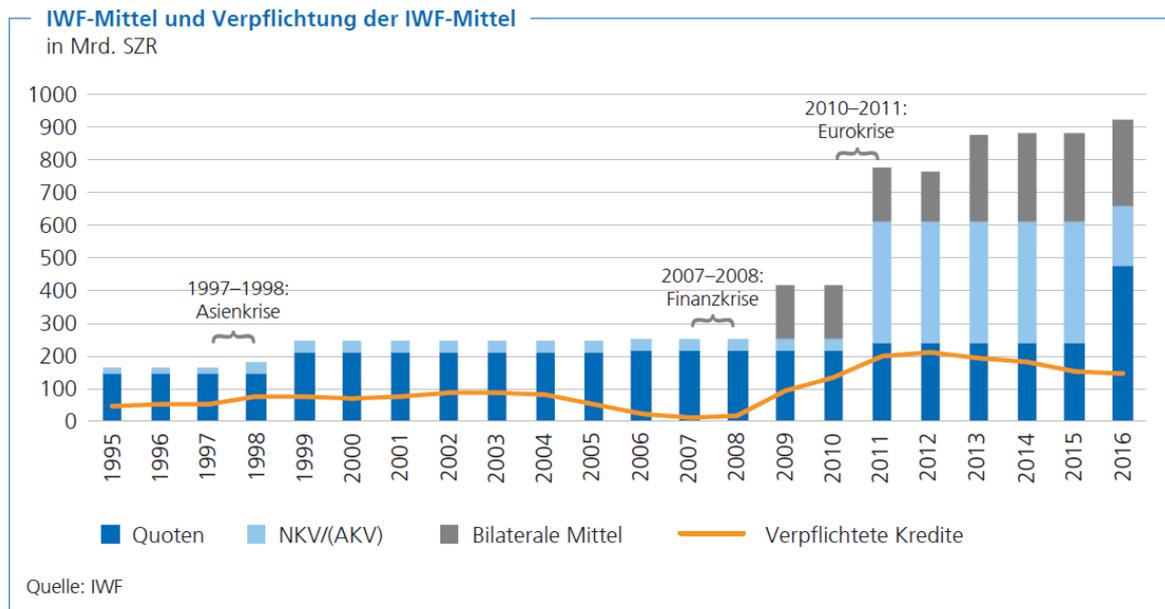


Quelle: IWF (Bank of England, weitere Zentralbanken, Jahresberichte der regionalen Finanzierungsmechanismen, Schätzungen IWF)

Als eine Konsequenz der weltweiten Krise wurde auch das globale finanzielle Sicherheitsnetz («Global Financial Safety Net», GFSN) weiter verstärkt. Das GFSN besteht aus den verschiedenen Liquiditätsquellen zur Gewährleistung der internationalen Finanzstabilität, mit denen wirtschaftspolitische Anpassungen in Staaten unterstützt werden können, die mit einer ernsthaften Wirtschafts- oder Finanzkrise konfrontiert sind. Seit der Krise 2007-2008 wurde das GFSN mit der starken Ausweitung der internationalen Währungsreserven der Länder (von im Jahr 2000 rund 2000 Mrd. USD auf 2014 12 000 Mrd.), durch Swapabkommen unter Zentralbanken (Bilateral Swap Agreements, BSA), regionale Finanzierungsabkommen (Regional Financing Arrangements, RFA) und eine Erhöhung der IWF-Mittel erheblich ausgebaut (s. Grafik). Insgesamt umfasst das GFSN aktuell rund 16 000 Milliarden US-Dollar, was rund einem Fünftel des globalen BIP entspricht.

Als globales Dispositiv zur Bewältigung von Liquiditätskrisen besteht das GFSN aus Refinanzierungsquellen auf internationaler, regionaler, bilateraler und nationaler Ebene. Im Falle gravierender Zahlungsbilanzschwierigkeiten haben die Länder in der Regel Zugang zu verschiedenen Finanzierungsfazilitäten. Diese Mehrschichtigkeit bietet Vorteile in Bezug auf einander ergänzende und flexiblere Refinanzierungsbedingungen.

Um im Krisenfall den möglichen Mittelbedarf betroffener Länder decken zu können, wurde die Kreditvergabekapazität des IWF im Zuge der Reform der Quoten- und Gouvernanz von 2010 erheblich erhöht. Mit der Erhöhung der Quoten und NKV wurde die Kreditvergabekapazität des IWF gegenüber 2007 auf heute rund 690 Milliarden SZR (950 Mrd. USD) verdoppelt. Hinzu kommen die von einer Reihe von Mitgliedsländern bereitgestellten bilateralen Kreditlinien, welche eine dritte Verteidigungslinie für den IWF darstellen (s. Grafik). Die für einkommensschwache Länder über den Treuhandfonds für Armutsminderung und Wachstum (Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT) bereitgestellten Mittel wurden ebenfalls erhöht. Mit der 2010 verabschiedeten und 2016 in Kraft getretenen Reform der Quoten- und Gouvernanz wurde insbesondere auch der zunehmenden Bedeutung aufstrebender Länder Rechnung getragen. Schliesslich wurde auch das IWF-Kreditvergabeinstrumentarium überarbeitet.



Die Finanzierungsvereinbarungen auf regionaler Ebene (Regional Financing Arrangements, RFA) wurden in den letzten Jahren stark ausgebaut und damit die potentiell im Krisenfall verfügbare Liquidität deutlich erhöht. Beispiele dafür sind der 2012<sup>4</sup> geschaffene Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die (nach der Asienkrise geschaffene und 2010 bzw. 2012 nach der Finanzkrise erheblich aufgestockte) Chiang-Mai-Initiative in Asien. Die RFA haben den Vorteil, dass sie Krisen regional angehen und durch enge wirtschaftliche Beziehungen der betroffenen Länder gestärkt werden. Ihre zunehmende Bedeutung wirft aber auch Fragen hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen RFA und dem IWF z.B. in Bezug auf Gläubigerrang, Kreditkonditionen und die Gemeinsamkeit des Ansatzes im Falle systemischer Schocks.

Auf bilateraler Ebene haben die Zentralbanken seit der Finanzkrise 2007-2008 koordinierte Währungsmaßnahmen (sog. Swapabkommen) entwickelt, um den Liquiditätsbedarf im Krisenfall decken zu können. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) schloss Swapabkommen mit der Bank of Canada, der Bank of England, der Europäischen Zentralbank, der US-Notenbank, sowie der Zentralbanken Chinas, Japans, Belgiens, Polens und Ungarns ab. Diese Swapabkommen wurden seitdem ohne Unterbruch erneuert. Die Zusammenarbeit unter Zentralbanken hat sich im Verlauf der Krise vertieft und stellt als Instrument, welches die Kontinuität des Zahlungssystems in Krisenfällen sicherstellt, einen flexiblen Ansatz zur Stabilisierung der internationalen Währungsordnung dar. Mit ihrer ad hoc, vertraglich basierten und informellen Form eröffnen Swapabkommen eine neue Form der internationalen Währungsoperation. Das Netz der Swapabkommen der Zentralbanken erweitert sich zunehmend auch auf Schwellenländer und verstärkt damit auch den Fachaustausch und Kapazitätsaufbau.

<sup>4</sup> Der ESM ersetzte 2012 die auf temporärer Basis im Jahr 2010 geschaffene *European Financial Stability Facility* (ESFS).

Auf nationaler Ebene bilden die von den Zentralbanken gehaltenen Währungsreserven das primäre Liquiditätspolster zum Abfedern von externen Schocks. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben die einzelnen Länder ihre Reserven aus verschiedenen Gründen beträchtlich aufgestockt: Sie betragen 2016 rund 11'000 Milliarden US-Dollar oder 15 % des globalen BIP, fast zwei Drittel davon in den Schwellen- oder Entwicklungsländern und machen derzeit rund drei Viertel der weltweiten Liquidität aus, die den Ländern im Krisenfall zur Verfügung steht.

### **Box 3: Financial Stability Board (FSB)**

Das in Basel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angesiedelte Financial Stability Board (FSB) koordiniert im Auftrag der G-20 und in Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Gremien die internationalen Arbeiten im Bereich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht. Dem FSB gehören 58 Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und Finanzministerien aus 24 Staaten (inklusive der Schweiz) und der EU sowie 10 internationale Organisationen und Standardsetzungsgremien an. Die Interessen der Schweiz werden durch das EFD, die SNB und die FINMA wahrgenommen. Zu den Schwerpunkten des FSB gehören die Stärkung der Resilienz der Finanzinstitutionen, die Lösung der «too big to fail»-Problematik, die Regulierung des ausserbörslichen Derivatehandels und die Minderung der Risiken von Nichtbankenaktivitäten. Der Fokus des FSB verschiebt sich zunehmend von der Erarbeitung der Standards auf die Beurteilung ihrer Umsetzung und ihren Auswirkungen. Die Umsetzung wird mittels thematischer und länderspezifischer Evaluationen (Peer Reviews) und Fortschrittsberichte überprüft. Der Jahresbericht des FSB wird im Hinblick auf den G-20-Gipfel publiziert.

## **3 Determinanten des schweizerischen Engagements**

Der Bundesrat verfolgt das Ziel, dass die Schweiz «ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung leistet und der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten sichert.»<sup>5</sup> Die Schweiz hat «als international stark integrierte Volkswirtschaft mit eigener Währung und wichtigem Finanzplatz ein starkes Interesse» am internationalen Währungs- und Finanzsystem. In diesem Kapitel werden die «Weichenstellungen» für das internationale Engagement der Schweiz erläutert, um das Ziel des Bundesrats zu erfüllen. Zentral ist dabei die Strategie der Schweiz im für das internationale Finanz- und Währungssystem zentralen IWF, weshalb Kapitel 3.4 die aktualisierten Grundsätze für die Politik der Schweiz im IWF dargelegt.

### **3.1 Stärken der Globalisierung und finanziellen Offenheit wahren**

Seit Gründung der Bretton-Woods-Institutionen hat die zunehmende Liberalisierung der Finanztransaktionen und des internationalen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs massgeblich zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur Bekämpfung von Armut beigetragen. Das heute durch die praktisch universelle und in Artikel VIII des IWF-Übereinkommens garantierte Konvertibilität geprägte internationale Währungssystem bietet günstige Voraussetzungen für weltwirtschaftliches Wachstum und Entwicklung. Obschon einige Länder, insbesondere seit der Finanzkrise 2007-2008, Beschränkungen des Kapitalverkehrs unterhalten, nehmen Portfolio- und Direktinvestitionen zwischen Industrie- und den Schwellenländern tendenziell zu.

Aufgrund ihrer starken Integration in die Weltwirtschaft, ihrem bedeutenden Finanzplatz, dem global ausgerichteten Werkplatz und der eigenen Währung profitiert die Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert von einem (im längerfristigen Durchschnitt) anhaltenden Wachstum. Sie gehört im internationalen Vergleich zu den Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen und belegt, vor allem aufgrund ihrer wettbewerbsfähigen Exportindustrie, im KOF-

---

<sup>5</sup> Ziele des Bundesrates 2017 ([www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de))

Globalisierungsindex Platz 5 der am stärksten globalisierten Länder der Welt. Die Börsenkaptalisierung der Schweiz entspricht derjenigen Indiens oder Kanadas, sie übertrifft diejenige Singapurs um das Doppelte und diejenige Österreichs um das Fünfzehnfache. Während die Handelsliberalisierung innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) in den letzten zwanzig Jahren stagnierte, schloss die Schweiz entweder direkt oder als Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zwei Dutzend bilaterale Freihandelsabkommen ab. Das Land verdankt seinen Wohlstand zu einem Grossteil der Investitionsmöglichkeit seiner Unternehmen im Ausland.

Die Schweiz profitiert auch massgeblich von der Rolle des IWF bei der Sicherung der Stabilität des internationalen Finanzsystems. Der IWF übt auf globaler Ebene verschiedene stabilisierende Funktionen aus, an denen die Schweiz grosses Interesse hat: als Überwacher (um Krisen zu verhindern), als Versicherer (mit Möglichkeiten des Rückgriffs auf Mittel bisher insbesondere von Industrieländern) und als Katalysator (indem er andere Finanzierungsquellen mobilisiert). Seit seiner Gründung verlagerte sich der Kernauftrag des IWF hin zur verstärkten Überwachung des internationalen Währungssystems, um dessen Funktionieren sicherzustellen und diskriminierende Währungspraktiken zu verhindern. Zentral hierfür sind sowohl die multilaterale als auch die bilaterale Überwachung sowie die Förderung der internationalen monetären Kooperation und die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer im Wirtschafts- und Finanzbereich. In der Gestaltung der entsprechenden IWF-Instrumente und -Politik arbeitet die Schweiz, in Absprache mit den Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe, aktiv im Exekutivrat mit. Ihre Positionen bringt sie dabei mit grösstmöglicher Unabhängigkeit ein.

Die Schweiz ist auf ein geordnetes und auf dem Grundsatz wirtschaftlicher Öffnung beruhendes internationales Umfeld angewiesen und misst dem bestehenden internationalen Währungssystem mit seinem Krisendispositiv grosses Gewicht bei. Von einer allgemeinen Destabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems wäre die Schweiz betroffen. Auch könnten Länder von einer Krise betroffen sein, mit denen die Schweiz finanziell und wirtschaftlich eng verbunden ist. Angesichts der gegenwärtigen eher unsicheren globalen Wirtschafts- und Finanzlage stellen die mögliche Zunahme von Protektionismus und isolationistischen Tendenzen für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Vor einem solchen Hintergrund ist es für die Schweiz wichtig, sich international als Befürworterin der Marktöffnung und des freien Kapitalverkehrs zu positionieren, im eigenen Land für erstklassige Rahmenbedingungen zu sorgen und sich in den internationalen Gremien entsprechend einzusetzen.

### **3.2 Wirtschaftliche Resilienz und globale Finanzstabilität fördern**

Die Schweiz legt besonderen Wert auf die Eigenverantwortung der Länder in Bezug auf wirtschaftliche Resilienz und die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen, dies als Grundlage für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum. Entsprechend legt sie auch grossen Wert auf Ziele für Nachhaltigkeit und inklusives, d.h. in der Bevölkerung breit abgestütztes, Wachstum wie sie auch die UNO-Agenda 2030 festhält. Voraussetzung dafür sind Wirtschaftspolitiken der einzelnen Länder, die zur Wahrung und Stärkung der Stabilität und somit auch zu einer ausgewogenen Verteilung des Wachstums beitragen. In diesem Sinne bringt sich die Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF ein sowie in Foren wie der G20, wo sie in den letzten Jahren zur Teilnahme am «Finance Track» eingeladen wurde<sup>6</sup>.

Die internationalen Finanzinstitutionen, allen voran der IWF und die Weltbankgruppe tragen vor allem durch ihre Überwachungsaufgaben und die technische Unterstützung zur Schaffung von Grundlagen bei, welche die makroökonomische Resilienz institutionell stärken und dabei auch ein nachhaltiges und inklusives Wachstum fördern. Das internationale System soll die

---

<sup>6</sup> Der «Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen» des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen des EFD gibt regelmässig Auskunft über die Tätigkeiten der Schweiz in den wichtigsten multilateralen Finanzinstitutionen und -gremien.

Länder motivieren, die notwendigen Strukturreformen und Politikmassnahmen durchzuführen, um Krisen zu verhindern. Kommt es dennoch zu einer Krise, dann können mittels Kreditvergabe Länder mit Liquiditätsbedarf bei den nötigen Anpassungen hin zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Position unterstützt werden. Damit kann, je nach Fall, auch das Risiko einer systemischen Ansteckung vermindert werden. Die Interventionen und das Engagement des IWF dürfen weder bei den Empfängerländern noch bei den Marktteilnehmern zu Fehlanreizen („Moral Hazard“) führen. So soll das IWF-Engagement nicht dazu führen, dass der Anreiz der Empfängerländer zur Umsetzung der notwendigen Strukturreformen zur Verhinderung von Krisen geschwächt wird. Auch soll es nicht Erwartungen seitens der Marktteilnehmer nähren, welche eine unvorsichtige Kreditvergabe begünstigen würden.

Für eine Reduktion der Wahrscheinlichkeit und des Ausmasses von Krisen sind verschiedene Faktoren relevant: Dazu zählen eine stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik der Länder im Rahmen einer internationalen Währungsordnung welche eine nachhaltige Integration der Länder im internationalen Finanzsystem fördert. Dies bedingt eine sinnvolle Abgrenzung von Rolle und Auftrag der einzelnen internationalen, regionalen und teilweise auch nationalen Organisationen. Um einen Beitrag an ein stabiles Währungs- und Zahlungssystem leisten zu können, müssen die Empfehlungen des IWF die Entwicklung der Weltwirtschaft angemessen abbilden, die Eigenheiten der makroökonomischen und monetären Politik der einzelnen Länder berücksichtigen, faire Wettbewerbsbedingungen auf internationaler Ebene («Level Playing Field») begünstigen und gleichzeitig ein inklusives Wachstumsmodell sowie soziale Stabilität fördern.

### **3.3 Internationales Engagement der Schweiz aktiv nutzen**

Die Schweiz hat grosses Interesse daran, sich weiterhin verlässlich an Aktionen zur Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu beteiligen. Dies sichert ihre Stellung im internationalen Finanzsystem und erlaubt es ihr, ihre Position zu Fragen der Finanzstabilität in den internationalen Gremien glaubhaft und wirksam einzubringen. Durch ein konsistentes und glaubwürdiges Auftreten kann die Schweiz ihre Interessen im IWF effizient geltend machen.

Die Schweiz befürwortet einen IWF, der weiterhin eine zentrale Rolle im internationalen Währungs- und Finanzsystem spielt und seine Aufgaben bei der Überwachung der nationalen Politiken unter effizienten und fairen Bedingungen wahrnimmt. Als globale, mit 189 Mitgliedern weltweit legitimierte Institution ermöglicht der IWF eine inklusive Zusammenarbeit in allen wichtigen internationalen Finanz- und Währungsfragen. Es ist wichtig, dass der IWF weiterhin nach dem Grundsatz der Transparenz und guten Regierungsführung handelt und die Diskussion hinsichtlich einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit in Wirtschafts- und Finanzfragen anregt. Die Empfehlungen des IWF müssen klar und glaubhaft für alle Länder sein (bilaterale Überwachung) und den globalen Entwicklungen, Ansteckungsrisiken und anderen systemischen Themen Rechnung tragen (multilaterale Überwachung). Indem die Schweiz aktiv an den Diskussionen im IWF mitwirkt, trägt sie laufend zur Anpassung und Optimierung dieses währungspolitischen Instrumentariums bei.

Gleichzeitig arbeitet die Schweiz im Finanzbereich auch auf bilateraler Ebene mit anderen Ländern mit ähnlichen Zielen und Ausgangslagen zusammen, so zum Beispiel im Rahmen der Finanzdialoge des EFD (SIF). Die unter Kapitel 3.4 aufgeführten Grundsätze bilden auch für die bilateralen Kontakte ein gutes Fundament. Dies gilt auch für die bilaterale Unterstützung der Schweiz an die Mitglieder ihrer Stimmrechtsgruppe bei ihrer wirtschaftlichen Stabilisierung und Transition.

### **3.4 Grundsätze der schweizerischen Politik im IWF**

Um die Kohärenz der Position in der Institution zu wahren, hat der Bundesrat 1999 Grundsätze zum Engagement der Schweiz im IWF verabschiedet (vgl. Anhang). Sie basieren auf der umfassenden Gesetzesgrundlage für die internationale Zusammenarbeit im Finanzbereich und

die Währungshilfeaktionen der Schweiz. Diese besteht namentlich aus dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods (SR 979.1), dem Währungshilfegesetz vom 19. März 2004 (SR 941.13), dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0), Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 10 des Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003 (SR 951.11) sowie der ausserpolitischen Strategie.

Die Grundsätze sollen sicherstellen, dass die Schweiz im IWF eine klare Politik verfolgt, welche dem sich über längere Zeiträume immer wieder wandelnden Umfeld gerecht wird. Sie definieren die allgemeine inhaltliche Positionierung der Schweiz in der Institution und legen ihre Strategie und Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Stimmrechtsgruppe fest. Sie dienen als Grundlage für die Formulierung der schweizerischen Position bei den laufenden Geschäften des IWF-Exekutivrats und für die Bestimmung der allgemeinen Arbeitsprioritäten. Zudem helfen sie den in die internationale Währungs Kooperation involvierten Behörden der Schweiz dabei, eine längerfristige Perspektive einzunehmen, wenn es darum geht, die Strategien und Instrumente des IWF der sich ständig wandelnden Weltwirtschaft anzupassen. Darüber hinaus dienen sie auch als Grundlage für die Information von Parlament und Öffentlichkeit.

Die Grundsätze von 1999 haben sich nicht nur bewährt, sondern sind auch heute relevant; dies auch angesichts der teilweise grossen Veränderungen im globalen Finanz- und Wirtschaftssystem und der sich damit ändernden Rolle der Schweiz in diesem System (vgl. Kapitel 2). Weil sich die Grundsätze offensichtlich bewährt haben, hat der Bundesrat entschieden, sie im Wesentlichen in ihren Grundzügen zu bestätigen. Gleichzeitig erachtete er es als wichtig, ihren Kontext den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Im Vordergrund standen dabei die Veränderungen in der Politik und Gouvernanz des IWF sowie den Erfahrungen der Schweiz bei ihrem Engagement im IWF. Die Aktualisierung der Grundsätze hat gleichzeitig bestätigt, dass der IWF sehr lernfähig ist. Gerade diese Eigenschaft der Institution, welche im Zentrum des ungewissen – im Positiven wie im Negativen – Umfelds des globalen Finanz- und Wirtschaftssystems steht, soll durch die Grundsätze auch in Zukunft unterstützt werden.

Im Zuge der Überarbeitung wurden je zwei Grundsätze zusammengezogen (Grundsatz 4 und 10 sowie Grundsatz 7 und 8), Grundsatz 1 wurde ergänzt, Grundsatz 3 umgeschrieben und ein neuer Grundsatz zur technischen Zusammenarbeit ist hinzugekommen. Die neu neun Grundsätze werden in der Folge kurz erläutert. Sie wurden in der längeren, vom Bundesrat verabschiedeten Form am 20.12.2017 veröffentlicht.<sup>7</sup>

### **Grundsatz 1: Die Schweiz unterstützt den IWF bei der Förderung eines stabilen, funktionsfähigen und offenen internationalen Finanz- und Währungssystems.**

Ein stabiles, effizientes und offenes internationales Währungs- und Finanzsystem liegt im Interesse der Schweiz. Auch ein ausgeglichenes, inklusives und nachhaltiges globales Wachstum sowie Fortschritte im Entwicklungsbereich sind für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Diese Ziele werden am besten durch ein System von flexiblen Wechselkursen, den freien Kapitalverkehr sowie von funktionsfähigen und angemessen regulierten und überwachten Finanzmärkten unterstützt.

### **Grundsatz 2: Die Schweiz verlangt vom IWF, dass er sich auf sein Mandat konzentriert und mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeitet. Er muss dabei eine zentrale Rolle in der internationalen Finanzarchitektur spielen. Die Schweiz ist bestrebt,**

---

<sup>7</sup> Vgl. [LINK zur Veröffentlichung Grundsätze vom 20.12.2017]

### **eine ihrer Stellung im internationalen Finanz- und Währungssystem angemessene Vertretung sicherzustellen.**

Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen internationalen Institutionen und Gremien ist in einer vernetzten Welt von zentraler Bedeutung. Die Zuständigkeiten der internationalen Institutionen im Wirtschafts-, Währungs- und Finanzbereich sollen klar definiert und anhand deren Mandat abgegrenzt sein, auch um eine Duplizierung von Arbeiten möglichst zu vermeiden.

Die Zuständigkeit des IMF soll sich im Einklang mit seinem Mandat auf makroökonomische Themen und Fragestellungen, welche die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems betreffen, konzentrieren. Dazu gehören makroökonomische Rahmenbedingungen, welche für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum aber auch zur Förderung des Handels, der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums unerlässlich sind.

Aufgrund seines Mandats, seiner Kompetenzen im internationalen Währungs- und Finanzbereich und seiner institutionellen Stellung mit universeller Mitgliedschaft ist es wichtig, dass der IWF eine zentrale und relevante Rolle in der internationalen Finanzarchitektur spielt. Eine möglichst angemessene Vertretung aller Mitglieder im IWF ist sicherzustellen. Dabei strebt auch die Schweiz eine ihrer Stellung im internationalen Finanz- und Währungssystem angemessene Vertretung an.

### **Grundsatz 3: Die Schweiz fordert, dass die Kreditvergabebetätigkeit des IWF zielgerichtet, bedingt und begrenzt ist.**

Zielgerichtete Kreditvergabe bedeutet, dass der IWF seinen Mitgliedsstaaten mit Krediten hilft, ihre Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu überwinden, ihre Wirtschaft zu stabilisieren und sie auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Zudem soll die Kreditvergabe eine katalytische Wirkung für die Beteiligung weiterer Geldgeber ausüben.

Bedingte Kreditvergabe bedeutet, dass sie klaren Regeln unterstellt sein muss und nur vorbehaltlich der Umsetzung von soliden Wirtschafts- und Finanzpolitiken erfolgen darf. Diese Bedingungen («Konditionalität») sind die wesentliche Grundlage dafür, dass IWF-Programme zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen und Sicherstellung beziehungsweise Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der betroffenen Länder effektiv beitragen können. Zudem trägt die Konditionalität dazu bei, Fehlanreize («Moral Hazard») bei Schuldern und Marktakteuren zu verhindern sowie die Ressourcen des IWF zu schützen.

Die Kreditvergabe des IWF soll, auch angesichts seiner limitierten Ressourcen, beschränkt sein in ihrer Höhe, Häufigkeit und Dauer.

### **Grundsatz 4: Die Schweiz befürwortet eine angemessene Mittelausstattung des IWF und setzt sich für die Wahrung seiner finanziellen Stabilität ein.**

Die Mitgliedsstaaten sollen dem IWF Ressourcen in angemessener Höhe bereitstellen, damit er sein Mandat erfüllen kann. Um die Mittel in effektiver Weise zu beschränken, soll die Kreditvergabe in ausserordentlichen Situationen durch eine gesonderte Gewährung von Mitteln bewältigt werden. Die finanzielle Lage des IWF soll durch zweckdienliche Kreditvergabepraktiken, eine vorsichtige Reservepolitik und angemessenen Finanzierungszusicherungen vonseiten anderer Gläubiger sichergestellt werden. Die Stellung der Institution als vorrangiger Gläubiger soll erhalten bleiben.

Der Budgetprozess des IWF soll vorausschauend sein und bewährten Praktiken entsprechen.

### **Grundsatz 5: Die Schweiz vertritt im IWF die Anliegen ihrer Stimmrechtsgruppe und unterhält enge Beziehungen zu den Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe.**

Die Schweiz leitet die Stimmrechtsgruppe und vertritt diese im IMFC. Sie verfolgt die Entwicklungen in den Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe genau und pflegt mit ihnen enge Beziehungen. Sie unterstützt eine enge Kooperation zwischen den Mitgliedern der Stimmrechtsgruppe. Die Zusammenarbeit in der Stimmrechtsgruppe, welche in einem «Memorandum of Under-

standing» festgehalten ist, basiert auf einem offenen Informationsaustausch, effektiven Konsultationsprozessen und einvernehmlichen Entscheiden. Der Sitz des Exekutivrats wechselt alle zwei Jahre zwischen der Schweiz und Polen. Eine einvernehmliche Zusammenarbeit mit Polen ist in einem weiteren «Memorandum of Understanding» festgehalten und wird durch einen regelmässigen Dialog sichergestellt.

**Grundsatz 6: Die Schweiz anerkennt die besonderen Bedürfnisse der ärmsten Mitglieder des IWF.**

Der IWF spielt eine besondere Rolle bei der Unterstützung ärmerer Länder, insbesondere beim Aufbau der Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung und bei ihrer Integration in die Weltwirtschaft. Das übergeordnete Ziel soll nachhaltiges Wachstum zur Bekämpfung und Reduktion von Armut sein.

Der IWF soll ärmere Länder in erster Linie bei Politikentscheiden beraten und sie beim Aufbau ihrer Kapazitäten in den Bereichen Geld-, Währungs-, Haushalts- und Finanzsektorpolitik sowie Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Schuldenmanagement unterstützen. Er soll dabei eng mit anderen internationalen Finanzinstitutionen und Geldgebern zusammenarbeiten. Die finanzielle Hilfe für ärmere Länder soll primär über Spezialfonds und durch zinsvergünstigte Kreditvergabe stattfinden.

**Grundsatz 7: Die Schweiz fordert eine zielgerichtete Ausgestaltung der technischen Unterstützung des IWF.**

Die technische Unterstützung des IWF hilft Mitgliedsstaaten massgeblich bei der Verbesserung ihrer Politiken und institutionellen Rahmenbedingungen. Die technische Unterstützung soll sich im Rahmen des Mandats des IWF bewegen und sich klar auf seine Kernkompetenzen beschränken.

Als eine massgebliche Beiträgerin erwartet die Schweiz, dass Transparenz herrscht über die technischen Unterstützungsaktivitäten des IWF und dass diese Aktivitäten effektiv überwacht und regelmässig überprüft werden.

**Grundsatz 8: Die Schweiz unterstützt den IWF bei der Förderung der guten Regierungsführung seiner Mitglieder. Auch der IWF selbst soll nach den Prinzipien der verantwortungsbewussten Regierungsführung handeln.**

Der IWF soll von seinen Mitgliedsstaaten in konsistenter Weise eine gute Regierungsführung und damit insbesondere Rechtsstaatlichkeit, starke Institutionen, Integrität und verantwortungsvolle Führung im öffentlichen und wirtschaftlichen Bereich fordern. Gleichzeitig soll der IWF auch seine eigene Glaubwürdigkeit wahren, indem der Exekutivrat, das Management und der Stab der Institution den höchsten Ansprüchen in Sachen interne Gouvernanz genügen. Dazu gehören insbesondere auch Rechenschaftspflichten, Transparenz und Effizienz der eingesetzten Mittel.

Die Arbeiten des Unabhängigen Evaluationsbüros (Independent Evaluation Office, IEO) des IWF spielen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Gouvernanz der Institution. Die Unabhängigkeit des IEO und sein Zugang zu Informationen über IWF-interne Entscheidungsprozesse müssen sichergestellt werden.

**Grundsatz 9: Die Schweiz legt Gewicht auf die Sozial- und Umweltverträglichkeit der Wirtschaftsentwicklung.**

Die Nachhaltigkeit von Geld-, Währungs-, Haushalts- und Finanzsektorpolitik ist in einen grösseren Rahmen der Nachhaltigkeit und von Fragen des Abbaus von Ungleichheiten einzubetten. In ihren Positionen zur Beurteilung von IWF-Programmen oder Länderberichten werden Fragen der Sozial- bzw. Umweltverträglichkeit von der Schweiz aufgenommen, insbesondere dort, wo sie für Wirtschaftspolitik und makroökonomische Fragen relevant sind und somit das Mandat des IWF betreffen.

## 4 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat zeigt mit diesem Bericht, wie sich die Schweiz gezielt in den massgeblichen internationalen Finanz- und Währungsgremien einsetzt. Das Engagement der Schweiz beruht auf soliden Grundlagen, um weiterhin aktiv an einer langfristig nachhaltigen internationalen Währungsordnung mitzuwirken, die den sich wandelnden Rahmenbedingungen angemessen Rechnung trägt. Mit ihrem Engagement kann sich die Schweiz frühzeitig auf künftige Entwicklungen einstellen. Als dynamische und offene Volkswirtschaft mit einem global bedeutenden Finanzplatz und eigener Währung, ist es für die Schweiz wichtig, die Chancen der Globalisierung weiterhin nutzen und dabei den Risiken der weltweiten Integration auch im Finanzbereich Rechnung tragen zu können.

Vor dem Hintergrund eines sich laufend weiterentwickelnden internationalen Finanz- und Währungssystems ist wichtig, dass der IWF als Institution zur Wahrung der internationalen Währungs- und Finanzordnung zentral bleibt. Die langfristige Stabilität und Offenheit des globalen Finanz- und Währungssystems ist eine Voraussetzung für ein dauerhaftes und breit abgestütztes Wirtschaftswachstum. Der IWF bietet als einzige globale Organisation im Finanz- und Währungsbereich allen Ländern einen Rahmen für Diskussionen und Anpassungen der internationalen Ordnung.

Es ist wichtig, dass die Schweiz als Mitglied des IWF eine glaubwürdige Strategie verfolgt, die sich an klaren Handlungsrichtlinien orientiert. Dies ermöglicht ihr, eine aktive und wirksame Positionierung im Hinblick auf ihre Teilnahme an der Diskussion über den internationalen währungs- und finanzpolitischen Rahmen. Mit den vom Bundesrat aktualisierten Grundsätzen der Schweiz im IWF soll ein IWF unterstützt werden, dessen Mitglieder die Chancen der Globalisierung bestmöglich nutzen und deren Risiken minimieren können.

## Quellenangaben

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «Adequacy of the Global Financial Safety Net», März 2016

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «Assessing Reserve Adequacy – Specific Proposals», 2015

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «External Sector Report», 2016

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «Strengthening the International Monetary System – a Stocktaking», März 2016

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution», Mai 2004

Bericht des Internationalen Währungsfonds, «World Economic Outlook: Exchange Rates and Trade Flows: Disconnected?», 2015

Bericht des Bundesrates über die Bedeutung des US-Dollars und des US-Zahlungs- und Abwicklungssystems für den Schweizer Finanzsektor in Beantwortung des Postulats 13.3651, 12. August 2015

Bundesrat: Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2017

Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII): «Quel système monétaire international pour une économie mondiale en mutation rapide?»

Centre for International Governance Innovation (CIGI): «G7 To G8 To G20: Evolution in Global Governance», Mai 2011

David Dodge, The evolving international monetary order and the need for an evolving IMF, Vortrag vom 30. März 2006

Erläuternder Bericht über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG), 2017

High-Level Conference on The International Monetary System, 10. Mai 2016

IEO (2007), Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported IMF-Supported programs.

IEO (2011), IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis. IMF Surveillance in 2004-07.

IEO (2014), «Recurring Issues from a Decade of Evaluation—Lessons for the IMF»

International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB), Centre for Economic Policy Research (CEPR): «International Economic and Financial Cooperation: New Issues, New Actors, New Responses», August 2004

IWF (2012), «The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View»

IWF (2013), «IMF Multilateral Policy Issues Report: 2013 Pilot External Sector Report»  
New Rules for Global Finance Coalition (2008), «What role for the IMF?»



## **Anhang - Grundsätze der schweizerischen Politik im Internationalen Währungsfonds (IWF) von 1999**

### **Einleitung**

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat den Auftrag, die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Währungspolitik zu fördern. Er soll damit zu einer ausgewogenen Entwicklung der Weltwirtschaft beitragen. Dieser Auftrag war ursprünglich auf ein System fester Wechselkurse zugeschnitten. Nach dem Zusammenbruch des Systems Mitte der siebziger Jahre wurde er neu interpretiert. Nach wie vor steht die Aufgabe im Vordergrund, zu einer ausgewogenen Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen. Der IWF ist einerseits Berater und Kreditgeber seiner Mitglieder, andererseits bemüht er sich, deren Verhalten zu koordinieren. Probleme im Währungsbereich werden in der Regel durch eine mangelhafte Wirtschaftspolitik verursacht. Eine nachhaltige Lösung setzt die Korrektur der Mängel voraus. Hilfe von aussen kann nur als Hilfe zur Selbsthilfe erfolgreich sein.

Die Mitgliedschaft beim IWF gibt der Schweiz die Möglichkeit, ihre internationalen Beziehungen auszubauen. Regelmässige Kontakte vermitteln wertvolle Anregungen für die eigene Wirtschaftspolitik. Als IWF-Mitglied und dank seiner Vertretung im Exekutivrat hat die Schweiz die Möglichkeit, aktiv im IWF mitzuwirken und seinen Kurs mitzubestimmen. Sie lässt sich dabei von folgenden Grundsätzen leiten und orientiert sich an den ausserpolitischen Zielen.

In einzelnen Fällen kann es bei der Anwendung dieser Ziele und Grundsätze zu Konflikten kommen. Diese sollen nach Massgabe einer transparenten Güterabwägung gelöst werden. Die Ursachen potentieller Konflikte bestehen in der ungleich starken Gewichtung einzelner Ziele und Grundsätze, in der allfälligen Rücksichtnahme auf die Interessen der Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe und der aus strategischen Gründen nötigen Abstimmung der schweizerischen Haltung mit anderen gleichgesinnten Ländern.

### **GRUNDSATZ 1: Die Schweiz unterstützt den IWF bei der Förderung eines stabilen, funktionsfähigen und offenen internationalen Finanz- und Währungssystems**

Eine kleine, offene Volkswirtschaft wie diejenige der Schweiz ist im besonderen Ausmass auf ein funktionierendes internationales Währungs- und Finanzsystem angewiesen. Die Schweiz unterstützt deshalb den IWF bei seinen Anstrengungen zugunsten stabiler Währungsverhältnisse und eines Abbaus von Restriktionen im internationalen Finanzverkehr.

Die Tätigkeit des IWF erfolgt in einem Spannungsfeld zwischen wirtschaftspolitischer Beratung und Kredithilfe. Die Schweiz achtet darauf, dass zwischen diesen zwei Polen ein angemessenes Gleichgewicht besteht.

Das internationale Währungs- und Finanzsystem kann nur dann funktionieren, wenn die einzelnen Länder eine gesunde Wirtschaftspolitik verfolgen. Die Schweiz tritt deshalb im IWF für eine solide Finanzpolitik, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und eine marktwirtschaftliche Strukturpolitik ein. Sie erachtet die wirtschaftspolitische Überwachung des IWF als ein geeignetes Instrument, um ein entsprechendes Verhalten in den Mitgliedsländern herbeizuführen.

### **GRUNDSATZ 2: Die Schweiz verlangt vom IWF, dass er sich auf sein Mandat konzentriert und mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeitet**

Die internationalen Wirtschaftsorganisationen sind heute mit einer wachsenden Fülle von Aufgaben konfrontiert. Dies verlangt eine effiziente Arbeitsteilung entsprechend den jeweiligen komparativen Vorteilen. Die Schweiz vertritt die Meinung, dass sich der IWF primär auf die Bereiche Geld-, Währungs- und Finanzpolitik zu konzentrieren hat. Dabei soll die Beratungstätigkeit im Vordergrund stehen. Das Mandat des IWF muss regelmässig dem sich wandelnden Umfeld angepasst werden. In diesem Sinn unterstützt die Schweiz eine Ausweitung auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, welche entsprechend den jeweiligen strukturellen Voraussetzungen – z.B. Zustand des Bankensystems und der Finanzmarktüberwachung – geordnet erfolgen sollte.

Eine effiziente Arbeitsteilung bedingt eine verstärkte Koordination. Die Schweiz verlangt deshalb vom IWF, dass er seine Aktivitäten mit den anderen, auf ähnlichen Gebieten tätigen internationalen Organisationen – Weltbank, WTO, BIZ, OECD – abstimmt.

### **GRUNDSATZ 3: Die Schweiz legt grossen Wert auf eine konsequente Anwendung der wirtschaftspolitischen Konditionalität bei der Kreditvergabe**

Der IWF verknüpft seine Kredite mit Auflagen. Diese Konditionalität stellt sicher, dass die Mittel nicht zur Weiterführung einer unhaltbaren Politik, sondern zur Umsetzung wirtschaftlicher Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme verwendet werden. Sie trägt dazu bei, dass andere Gläubiger mobilisiert werden können und die betroffenen Länder später in der Lage sind, ihre Kredite zurückzuzahlen. Die Schweiz unterstützt das Prinzip der Konditionalität.

Um die Glaubwürdigkeit der Konditionalität zu sichern, müssen die Auflagen tatsächlich durchgesetzt werden. Nur so lässt sich verhindern, dass die Kredite des IWF missbraucht werden. Die Schweiz verlangt zudem, dass sich die Konditionalität an wirtschaftlichen Kriterien und nicht an politisch vorgegebenen Interessen orientiert. Sie ist im Bedarfsfall mit der Weltbank abzustimmen. Für den Erfolg eines Programms entscheidend ist, wie stark es von den betroffenen Regierungsstellen, dem Parlament und der Bevölkerung getragen wird („ownership“). Die Schweiz legt grossen Wert darauf, dass der IWF im Politikdialog mit den betroffenen Ländern auf eine möglichst breite „ownership“ hinarbeitet. Um die „Verführung zum Risiko“ (moral hazard), die sich bei der fortgesetzten Gewährung von IWF-Krediten ergeben kann, zu begrenzen, setzt sich die Schweiz dafür ein, dass auch private Gläubiger bei der Vorbeugung und Lösung von Finanzkrisen einbezogen werden.

### **GRUNDSATZ 4: Die Schweiz setzt sich für die Wahrung der finanziellen Stabilität des Währungsfonds ein.**

Der IWF vergibt aufgrund seines Mandats Kredite an Mitglieder, die Zahlungsbilanzprobleme aufweisen. Kredite an diese Länder sind mit potentiell höheren Risiken verbunden, welche durch geeignete Massnahmen kompensiert werden müssen. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Status des bevorzugten Gläubigers des IWF erhalten bleibt. Ein weiteres wichtiges Element für die Sicherstellung einer fristgerechten Rückzahlung der Kredite ist die Einhaltung der festgelegten Obergrenzen bei der Kreditvergabe. Diese sind im Verhältnis zu den Quoten (Kapitalanteile) der einzelnen Länder definiert. Bei einer Überschreitung dieser Obergrenzen, die in schweren Krisen möglich ist, befürwortet die Schweiz eine Verschärfung der Kreditbedingungen.

Als präventive Massnahme befürwortet die Schweiz eine vorsichtige Reservepolitik des IWF. Eine solche Politik erlaubt eine stetige, den ausstehenden Schulden entsprechende Äufnung der IWF-Reserven.

### **GRUNDSATZ 5: Die Schweiz vertritt im Währungsfonds die Anliegen ihrer Ländergruppe**

Der Einsitz im Exekutivrat des IWF sichert der Schweiz eine aktive Mitbestimmung bei internationalen Währungsfragen. Diese Vertretung ist nur durch die Unterstützung der Länder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe möglich. Es ist der Schweiz deshalb ein Anliegen, die Interessen dieser Länder (Aserbaidshon, Kirgistan, Polen, Turkmenistan, Tadschikistan und

Usbekistan) bestmöglich zu vertreten und gegenüber dem Währungsfonds eine Mittlerrolle einzunehmen.

#### **GRUNDSATZ 6: Die Schweiz anerkennt die besonderen Bedürfnisse der ärmsten Mitglieder des Währungsfonds**

Der IWF hat mit seinem Mandat im Bereich der Geld-, Währungs- und Finanzpolitik auch in den ärmsten Ländern eine wichtige, von den Entwicklungsbanken klar abgegrenzte Rolle zu spielen. Er soll diese Länder in der Formulierung einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik unterstützen und ihnen Finanzhilfe mit der üblichen Konditionalität zur Verfügung stellen, um ihre Integration in die Weltwirtschaft zu erleichtern und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Die finanzielle Lage dieser Länder sowie deren Schuldenlast lassen jedoch keine Kredite zu Marktbedingungen zu. Die Schweiz hat deshalb die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (ESAF) – das einzige zinsvergünstigte Kreditfenster des IWF – seit deren Schaffung finanziell unterstützt. Sie setzt sich auch im IWF für Massnahmen ein, die eine Entschärfung des Schuldenproblems bei den ärmsten Mitgliedern anstreben.

#### **GRUNDSATZ 7: Die Schweiz verlangt vom IWF mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit**

Die Schweiz ist überzeugt, dass Transparenz die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Überwachung verstärkt. Die Offenlegung der wirtschaftspolitischen Einschätzungen des IWF fördert die öffentliche Diskussion. Zudem werden den Finanzmärkten klare Signale gegeben, wodurch deren frühzeitige Reaktion auf Ungleichgewichte ermöglicht wird. Der Druck zugunsten einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsländern wird dadurch erhöht. In diesem Sinn spielt Transparenz auch eine wichtige Rolle bei der Prävention von Krisen.

Indem er seine Einschätzungen und Argumente offenlegt, erhöht der IWF auch die Glaubwürdigkeit der von ihm vorgeschlagenen Reformprogramme. Die Öffentlichkeit hat ein Anrecht auf umfassende Information über die Politik und die Arbeitsweise des IWF. Transparenz bedeutet ebenfalls Offenheit gegenüber konstruktiver Kritik. Die Schweiz erachtet es darum als wichtig, dass der Exekutivrat regelmässig unabhängige Evaluationen über die Tätigkeiten des IWF vornehmen lässt und die Resultate öffentlich zugänglich macht.

#### **GRUNDSATZ 8: Die Schweiz unterstützt den Währungsfonds bei der Förderung der guten Regierungsführung**

Eine undurchsichtige und korrupte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit stellt ein Hindernis für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und für den Erfolg von IWF-Programmen dar. Die Schweiz befürwortet deshalb die Beachtung der Prinzipien der guten Regierungsführung im Rahmen der Länderexamen und Anpassungsprogramme. Dazu gehören insbesondere die Verantwortlichkeit der Staatsorgane, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung sowie die Mitsprache betroffener Kreise und der Bevölkerung. Der IWF sollte sich dabei auf diejenigen Aspekte der guten Regierungsführung beschränken, welche von wirtschaftspolitischer Relevanz sind.

Zu einer transparenten Wirtschaftspolitik gehören auch verlässliche Statistiken. Die Bestrebungen des IWF, die Qualität und Aktualität der wichtigsten Wirtschaftsstatistiken zu verbessern, werden von der Schweiz besonders unterstützt.

#### **GRUNDSATZ 9: Die Schweiz legt Gewicht auf die Sozial- und Umweltverträglichkeit der Wirtschaftsentwicklung**

Ein Wirtschaftswachstum auf Kosten der sozial Schwachen und der Umwelt kann nicht nachhaltig sein. Im Interesse des Erfolgs von IWF-unterstützten Programmen setzt sich die Schweiz dafür ein, dass neben der Geld- und Finanzpolitik auch andere Aspekte einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in die Länderbeurteilungen und Programme des IWF einfließen. Im Fall der Entwicklungsländer entspricht diese Position den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Bei Stabilisierungsprogrammen ist der soziale Aspekt ein wichtiges Element der Nachhaltigkeit. Die Schweiz tritt dafür ein, dass die mit Anpassungsprogrammen verbundenen Kosten

zulasten der ärmeren Bevölkerungsschichten auf ein Minimum reduziert werden. Sie setzt sich deshalb für den Erhalt oder den Aufbau sozialer Sicherheitsnetze ein. Sie verlangt, dass bei der Formulierung der Finanz- und Strukturpolitik möglichen ökologischen Auswirkungen Rechnung getragen wird.

**GRUNDSATZ 10: Die Schweiz befürwortet eine angemessene Mittelausstattung des Währungsfonds**

Zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht der IWF die notwendigen finanziellen Mittel. Die Schweiz befürwortet deshalb die regelmässige Anpassung der Quoten an das Wachstum der Weltwirtschaft und die Zunahme der internationalen Güter- und Kapitalströme. Als Mitglied der Zehnergruppe stellt sie in ausserordentlichen Situationen zusätzliche Mittel zur Verfügung.