

1345

Freitag, 17. Juli 1964.

Konsolidierung kommerzieller
Aussenstände.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 13. Juli 1964 (Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 11. Juli 1964 (Einver-
standen).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 16. Juli 1964 (Ein-
verstanden).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Mit Brasilien wird im Rahmen einer Solidaritätsaktion mit den wichtigsten Gläubigerländern ein Abkommen über die Gewährung einer Finanzhilfe in Form der Konsolidierung kommerzieller Aussenstände abgeschlossen.
2. Die Handelsabteilung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzverwaltung die entsprechenden bilateralen Verhandlungen zu führen.
3. Nach Abschluss des Abkommens wird in einer Botschaft von der Bundesversammlung ein Vorschuss an Brasilien, unter Angabe des sich aus der noch durchzuführenden Enquête ergebenden Höchstbetrages, verlangt und dieser Betrag ist durch den Prämienfonds sicherzustellen.
4. Die zur Gewährung von Vorschüssen an Brasilien benötigten Mittel bis zur Höhe der Garantiesumme und ohne Einhaltung der Wartefrist den Rückstellungen für die Exportrisikogarantie, und für den Selbstbehalt - wird bis zur Verabschiedung der Botschaft durch die Bundesversammlung - dem Prämienfonds entnommen.
5. Eine nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für allfällig nicht versicherte schweizerische Exporte wird gestattet, wenn die Voraussetzungen dazu und für den Einbezug in das Konsolidierungsabkommen gegeben sind.
6. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die zur Unterzeichnung des Abkommens notwendige Vollmacht für den Delegierten für Handelsverträge, Herrn Minister Paul R. Jolles oder gegebenenfalls für einen von ihm zu bezeichnenden Vertreter der Schweizerischen Botschaft in Rio de Janeiro auszustellen.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel - 10 Expl. -), an das Politische Departement (6); an das Finanz- und Zolldepartement und an die Bundeskanzlei.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Flörben



Bern, den

An den B u n d e s r a t

Gre. Bras. 861.5.
Konsolidierung kommerzieller
 Aussenstände.

I.

Brasilien befindet sich seit Jahren in grossen politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Gekennzeichnet ist die Lage durch eine ausserordentlich hohe Inflationsrate, eine sehr stark ins Gewicht fallende Aussenverschuldung und auch durch die politische Labilität.

Die Politik des früheren Präsidenten Juscelino Kubitschek, der die wirtschaftliche Entwicklung des Landes um jeden Preis befürwortete und auch entsprechend handelte, führte auf der einen Seite wohl zu Erfolgen, auf der andern aber hatte sie eine hohe Inflation und eine starke, relativ kurzfristige Verschuldung gegenüber dem Ausland zur Folge.

Präsident Quadros, der Kubitschek nachfolgte, versuchte den Weg zu einer gesünderen Entwicklung einzuschlagen. Seine Pläne, der Erlass der ersten Weisungen usw. schufen im Ausland ein Klima des Vertrauens, das seinen Niederschlag in einer Hilfsaktion fand, über die wir Ihnen am 12. April und 19. Mai 1961 berichteten. Ein Konsortium schweizerischer Banken beteiligte sich damals mit einem Betrag von Fr. 51,6 Mio an einem "stand-by"-Kredit, den europäische Banken Brasilien einräumten. Für diesen Kredit wurde die Exportrisikogarantie des Bundes gewährt. Ferner wurde Brasilien diese Garantie für den Bezug von Investitionsgütern im Werte von Fr. 100 Mio in Aussicht gestellt. Die hauptsächlichsten Gläubigerländer boten daneben auch Hand zu einer Konsolidierung kommerzieller Aussenstände. Die Forderungen der Schweiz waren nicht sehr gross; mit einem verhältnismässig hohen Anteil am "stand-by"-Kredit konnte die Teilnahme an der Konsolidierungsaktion verhütet werden.

Dem überraschenden und noch heute kaum zu erklärenden Rücktritt von Präsident Quadros folgte eine Periode politischer Agitation. Wohl wurden auch von Präsident Goulart Stabilisierungspläne entwickelt und grosse Reformen in Aussicht gestellt. Den Bemühungen der Fachleute blieb aber, aus politischen Gründen, der Erfolg versagt. Zudem machten sich in verstärktem Masse nationalistische Tendenzen bemerkbar, die sich hauptsächlich gegen ausländische Industrie-Investitionen richteten.

Die finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Ausland konnten nur noch mit grosser Mühe und nur noch teilweise eingehalten werden. So verschanzte man sich z.B. hinter administrative Schwierigkeiten, um längst fällige Ueberweisungen im Invisibles-Sektor nicht mehr vornehmen zu müssen.

- 2 -

Zu Beginn des Jahres 1964 drohte der Erlass eines allgemeinen Moratoriums. Um es zu verhüten, verlangte Präsident Goulart von den Gläubigern die Konsolidierung bestimmter Devisenforderungen.

Inzwischen hat die Entwicklung auf politischem Gebiet einen andern Weg genommen. Die neue Regierung machte sich unverzüglich ans Werk, um die dringendsten Probleme zu lösen. Es wird angenommen, dass es dem politisch nicht engagierten Präsidenten Branco, Finanzminister Prof. Bulhoes und Planungsminister Campos gelingen werde, das Land aus der Misère herauszuführen. Der Aktionsplan sieht drei Hauptziele vor: Stabilität, Reformen, Entwicklung. Die ersten Schritte sind bereits in die Wege geleitet worden.

Als Sofortmassnahme wurden die Importprivilegien für Weizen, Petroleum, Papier etc. abgeschafft. Diese Produkte konnten bis anhin zu einem Vorzugskurs importiert werden. Ferner wurden bereits Weisungen erlassen, die der Förderung des Exportes, namentlich von Kaffee, dienen.

Dem Parlament wurden Entwürfe zu Gesetzen zugeleitet, die Massnahmen auf dem Gebiete des Steuerwesens und der Beschaffung zusätzlicher Budget-Mittel (gleichzeitig wurden auch Vorkehren getroffen, um die Staatsausgaben zu senken), die Agrarreform, den sozialen Wohnungsbau zum Gegenstand haben. Eine weitere Vorlage betrifft das Gesetz über die Behandlung des Auslandskapitals, dessen schädlichste Bestimmungen, auch nach Ansicht der brasilianischen Regierung, ausgemerzt werden sollten, damit die Investitionstätigkeit des Auslandes wieder in vermehrter Masse einsetze und zur Entlastung der Zahlungsbilanz beitrage.

II.

Zur Stabilität, die angestrebt wird, gehört neben der Bekämpfung der Inflation u.a. auch die Erfüllung der gegenüber dem Ausland eingegangenen Verpflichtungen. Nach brasilianischen Angaben belaufen sich diese per Ende 1963 auf insgesamt 3,4 Milliarden US\$; davon werden fällig: 1964 878 Mio, 1965 454 Mio, 1966 397 Mio.

Die fristgemässe Tilgung dieser Fälligkeiten würde einen zu grossen Teil der Devisenerlöse (Export ca. 1,5, Import ca. 1,2 - 1,4 Milliarden US\$ pro Jahr) beanspruchen. Auch die neue Regierung gelangte deshalb an die Gläubigerländer mit dem Ersuchen, ihr einen Teil der Verpflichtungen zu stunden. Das Begehren lautete auf die Konsolidierung der in den Jahren 1964 - 1966 fälligen Schulden aus der Lieferung von Investitionsgütern.

III.

Im Zusammenhang mit diesem Begehren fanden in Paris am 10. und 11. Juni 1964 sowie am 30. Juni und 1. Juli 1964 unter den Gläubigerländern einerseits und mit einer brasilianischen Regierungsdelegation andererseits Besprechungen statt. Das Resultat dieser Verhandlungen ist in beiliegendem "Procès-verbal agréé" festgehalten. Dieses enthält im wesentlichen folgendes:

1. Die Delegierten des erweiterten Haager-Clubs bestehend aus: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Oesterreich, USA, Schweiz einigten sich, ihren Regierungen zu empfehlen:

- 3 -

- a) Brasilien eine Finanzhilfe zu gewähren in der Höhe von 70% (Kapital und Zinsen) der in den Jahren 1964 und 1965 fällig werdenden Zahlungen aus Warenlieferungen. Voraussetzung ist, dass der Kontrakt im Einzelfall vor dem 31. Dezember 1963 abgeschlossen und von der SUMOC registriert wurde und eine Kreditdauer von mindestens 6 Monaten vorsieht. (Vom Wunsche Brasiliens, auch die Fälligkeiten des Jahres 1966 einzuschliessen, wurde lediglich Kenntnis genommen.).
- b) Brasilien für die Rückzahlung eine Frist von sieben Jahren, wovon zwei Jahre Karenzfrist, einzuräumen.

Selbstverständlich hat Brasilien in diesem Zusammenhang alle Gläubigerländer nach dem Prinzip der Meistbegünstigung zu behandeln. Ferner wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass der Konsolidierungssatz von 70% auch für bereits 1961 zu dem damals vereinbarten niedrigeren Satz konsolidierten Fälligkeiten der Jahre 1964 und 1965 Anwendung findet. Die Schweiz, die bei der Aktion 1961 nicht mitmachte, hat somit heute keine höheren Leistungen zu erbringen als jene Länder die 1961 mit Brasilien ein Konsolidierungsabkommen abschlossen.

2. Die Regierung Brasiliens verpflichtete sich u.a.:
 - a) mit den andern wichtigen Gläubigern Brasiliens (USA-Banken, Petroleumgesellschaften, Swap-Gläubiger) so schnell wie möglich ebenfalls in Konsolidierungsverhandlungen zu treten;
 - b) Zahlungsrückstände, auch diejenigen des Invisibles-Sektors, rasch zu begleichen;
3. Die brasilianische Delegation gab im übrigen die Zusicherung ab, dass die brasilianische Regierung bemüht sei, eine Revision der umstrittenen Gesetzgebung betreffend Behandlung des Auslandskapitals und Limitierung der Gewinnüberweisungen im Kongress durchzubringen. Bekanntlich war der neue brasilianische Finanzminister seinerzeit aus der Regierung Goulart aus Protest gegen dieses Gesetz ausgetreten. Er ist sich somit der Bedeutung der Schaffung eines günstigen Investitionsklimas zur Förderung des privaten Kapitalzustroms als wesentliches Element für die Verbesserung der brasilianischen Zahlungsbilanz bewusst. Andererseits muss die Regierung jedoch aus innenpolitischen Gründen mit grosser Vorsicht vorgehen, um keine neuen nationalistischen Reaktionen auszulösen.

An der Sitzung vom 30. Juni/ 1. Juli 1964 zirkulierte die brasilianische Delegation den Text einer Reihe diesbezüglicher Abänderungsvorschläge, die dem Parlament vorliegen. Die schweizerische Delegation wies auf diejenigen Punkte hin, die das bestehende Regime noch nicht genügend verbessern, und verlangte zusätzliche Zusicherungen. Sie wurde in diesen Bemühungen von den übrigen Gläubigerstaaten nur mit grösster Zurückhaltung unterstützt, da diese das Thema politisch als zu explosiv erachten. Der brasilianische Delegationschef erklärte sich jedoch bereit, eine diesbezügliche schweizerische Notiz an seine Regierung in empfehlemendem Sinne weiterzuleiten, und deutete an, dass zusätzliche Vorstösse von Seiten der direkt interessierten brasilianischen Kreise im Parlament begrüsst würden. In das Sitzungsprotokoll wurde ein entsprechender Passus, der auf die Bedeutung der Verbesserung des Investitionsklimas für Auslandskapital hinweist, aufgenommen.

4. Die brasilianische Delegation übernahm ferner die Verpflichtung, den Währungsfonds und die Gläubigerländer monatlich über die Entwicklung der brasilianischen Aussenverschuldung auf kommerziellem Gebiet zu orientieren und dafür Sorge zu tragen, dass diese Verschuldung nicht weiter anwächst. Bei der Erteilung von Einfuhr- und Devisenbewilligungen für mittelfristige Kreditgeschäfte wird daher in Zukunft brasilianischerseits eine noch strengere Kontrolle ausgeübt werden.
5. Die im vereinbarten Sitzungsprotokoll des Haager-Club enthaltenen Empfehlungen und Richtlinien sollen die Grundlage für die bilateralen Verhandlungen bilden, die zwischen den einzelnen Gläubigerländern und Brasilien nunmehr zu führen sind und in bilaterale Vereinbarungen ausmünden sollen.

IV.

Bei den Ueberlegungen, ob und wie weit die Schweiz an der geplanten Unterstützungsaktion teilnehmen soll oder nicht, wird man in Betracht ziehen müssen, dass die Devisenlage Brasiliens nur die Wahl zwischen dem Mitmachen und einem einseitig erklärten Moratorium zulässt. Angesichts des Sanierungsplanes, dessen Ausarbeitung, soweit es sich beurteilen lässt, seriös an die Hand genommen wurde, dürfte sich heute eine Hilfeleistung verantworten lassen. Es scheint möglich, dass die neue brasilianische Regierung die Situation zu meistern versteht. Das Land hat an sich eine grosse Rekuperationskraft und ist sehr entwicklungsfähig. Voraussetzung dazu ist natürlich eine konsequent geführte, gesunde Wirtschaftspolitik.

In Betracht zu ziehen ist aber auch, dass die Hilfe eine Solidaritätsaktion des IWF (dieser hat bereits 52 Mio \$ konsolidiert), der USA (sie haben als Sofortmassnahme kürzlich eine Zahlungsbilanzhilfe von 50 Mio \$ gewährt), der europäischen Industrieländer (allein Belgien macht nicht mit, weil seine Forderungen zu unbedeutend sind) und Japans darstellt. Die Schweiz kann deshalb, nicht zuletzt aber auch im Hinblick auf ihre grossen Kapitalinvestitionen, der wichtigen Schweizerkolonie und der Stellung Brasiliens als einer der besten Abnehmer schweizerischer Erzeugnisse in Lateinamerika, nicht abseits stehen. Ein negatives Verhalten würde zudem von Brasilien kaum verstanden, nachdem wir im Jahre 1963 Argentinien bei der Ueberwindung seiner weniger grossen Schwierigkeiten geholfen haben. In diesem Sinne ist auch vorgesehen, die Konstruktion und die Abwicklung des mit Brasilien zu schliessenden Abkommens soweit wie möglich dem Vorgehen im Falle Argentinien anzupassen.

V.

1. Mit seinem Begehren um Gewährung einer Finanzhilfe will Brasilien den Erlass eines Moratoriums vermeiden. Eine solche Massnahme würde die Exportrisikogarantie des Bundes auslösen. Da sich das brasilianische Ansinnen um Stundung von Zahlungsverbindlichkeiten praktisch nur auf Lieferungen von Investitionsgütern bezieht, für die, abgesehen von möglichen Ausnahmen, die Exportrisikogarantie gewährt wurde, ist es, wie im Falle Argentinien, naheliegend, die Finanzhilfe auf der ERG aufzubauen. Wie bei Argentinien sollte die vorgesehene Hilfe aber auch im Falle Brasilien über den ERG-Rahmen hinaus ergänzt werden:

Gemäss Art. 14 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die ERG wird ein Schadenbetreffnis erst nach einer Wartefrist von sechs Monaten nach Fälligkeit der geschuldeten Zahlung vergütet. Der Grund für diese Vorschrift, dass sich der Gläubiger während dieser Zeit noch besonders um den Zahlungseingang bemühen soll, fällt aber bei einem Konsolidierungsabkommen dahin. Auf eine Wartefrist kann deshalb verzichtet werden.

Die Leistungen der ERG können laut Gesetz nicht den vollen Fakturabetrag decken. Um den sogenannten Selbstbehalt auch auszahlen zu können, ist von der Bundesversammlung die Zustimmung zur Bereitstellung eines Kredits aus Bundesmitteln einzuholen.

Ausgehend von den bisher durchgeführten Erhebungen und den von Brasilien gemachten Angaben, wonach die in die Konsolidierungsaktion einzubeziehenden Fälligkeiten 1964/1965 zwischen 25 und 35 Millionen Franken liegen, dürfte der vom Parlament anzufordernde Kredit, bei einem durchschnittlichen Selbstbehalt von in der Regel weniger als 30% der Fakturabeträge, 6 bis 8 Millionen Franken nicht übersteigen. Genauere Berechnungen lassen sich erst auf Grund der Ergebnisse einer bei den privaten schweizerischen Gläubigern noch durchzuführenden Enquête anstellen. Ebenso wird erst diese Umfrage ergeben, ob es notwendig sein wird, für einzelne bisher nicht garantierte Geschäfte nachträglich noch die ERG zu gewähren. Dabei würde das gleiche Verfahren wie bei Argentinien angewendet, d.h. die maximalen Prämien-sätze würden in Rechnung gestellt.

2. Die von der Schweiz geleisteten Kreditvorschüsse hätte Brasilien zu einem Satz zu verzinsen, der dem schweizerischen Zinsniveau und den Bedingungen der übrigen europäischen Partner Rechnung trägt.

3. Neu für die Schweiz wäre der Einschluss der Zinsen in die Konsolidierung. Von Seiten der schweizerischen Delegierten wurde in Paris auf die psychologisch ungünstigen Auswirkungen und auf die Tatsache hingewiesen, dass im Falle Argentinien die Zinsen normal bezahlt werden. Dem wurde entgegen gehalten, dass die Konsolidierungsaktion Brasilien im Jahre 1961 auch die Zinsen einschloss. Wenn das gleiche Vorgehen heute nicht möglich sein sollte, müsste der Konsolidierungssatz entsprechend erhöht werden, damit Brasilien die benötigte Finanzhilfe zukomme. Die andern Gläubigerländer haben dem Einschluss der Zinsen zugestimmt und auch die Schweiz sollte nicht aus der Reihe tanzen, obwohl sie dazu die Möglichkeit hätte, wobei sie allerdings einen Konsolidierungssatz von ca. 77% gewähren müsste.

4. Die technische Durchführung des abzuschliessenden Konsolidierungsabkommens sollte keine besonderen Schwierigkeiten bieten. Es ist vorgesehen, Brasilien vorzuschlagen, die geschuldeten Beträge bei Fälligkeit zu 100% zu überweisen; 70% würden ihm, nach Kontrolle des Einzelfalles, periodisch zurückerstattet, d.h. auf ein zu seinen Gunsten zu eröffnendes Kreditkonto aus den Rückstellungen für die Exportrisikogarantie bzw. aus dem Bundesvorschuss zur freien Verfügung gutgeschrieben. Sollte dieser Vorschlag von Brasilien aus Devisenmangel nicht angenommen werden können, wäre immerhin die gemäss Abkommen von Brasilien vorzunehmende Zahlung von 30% der Fälligkeit termingemäss an die schweizerischen Gläubiger zu leisten. Der Transfer dieses Teilbetrages würde die Auszahlung der restlichen 70% der Fakturasumme aus ERG- bzw. Bundesmitteln auslösen, wofür Brasilien belastet würde.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die grundsätzliche Frage, ob der schweizerische Gläubiger, der durch das vorgesehene System voll entschädigt wird, nicht wenigstens anteilmässig das Rückzahlungsrisiko für den Bundesvorschuss tragen sollte. Da die Vertreter der Wirtschaft zu diesem Zwecke aber ausdrücklich den Einsatz des Prämienfonds, der s.Zt. von der schweizerischen Exportwirtschaft gespiesen wurde, befürworteten, könnte auch hier wie im Falle Argentinien vorgegangen werden, d.h. diese Mittel könnten zur Deckung des Rückzahlungsrisikos für den Bundesvorschuss herangezogen und die privaten Gläubiger daraus entlassen werden. Allerdings soll damit für künftige Operationen dieser Art kein Präjudiz geschaffen werden.

Die Durchführung würde auf Grund einer von den schweizerischen Behörden aufzustellenden Liste der Forderungen für schweizerische Warenlieferungen überwacht.

5. Brasilien ist im Hinblick auf seine äusserst angespannte Devisenlage darauf angewiesen, möglichst rasch in den Genuss der Finanzhilfe zu gelangen. Die Beschlussfassung der Bundesversammlung über den Bundesvorschuss dagegen wird einige Zeit erfordern. Wie bei Argentinien sollte deshalb eine Uebergangslösung über den erwähnten Prämienfonds gefunden werden.

6. Die Rückzahlungen des schweizerischen Kredites gemäss dem mit Brasilien zu vereinbarenden Zahlungsplan würden pro rata zur Tilgung des Bundesvorschusses und des Vorschusses aus den ERG-Rückstellungen verwendet.

VI.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir den

A n t r a g

1. Mit Brasilien im Rahmen einer Solidaritätsaktion mit den wichtigsten Gläubigerländern ein Abkommen über die Gewährung einer Finanzhilfe in Form der Konsolidierung kommerzieller Aussenstände abzuschliessen,
2. Die Handelsabteilung zu ermächtigen, im Einvernehmen mit der Finanzverwaltung die entsprechenden bilateralen Verhandlungen zu führen.
3. Nach Abschluss des Abkommens in einer Botschaft von der Bundesversammlung einen Vorschuss an Brasilien, unter Angabe des sich aus der noch durchzuführenden Enquête ergebenden Höchstbetrages, zu verlangen und diesen Betrag durch den Prämienfondssicherzustellen.
4. Die zur Gewährung von Vorschüssen an Brasilien benötigten Mittel bis zur Höhe der Garantiesumme und ohne Einhaltung der Wartefrist den Rückstellungen für die Exportrisikogarantie, und für den Selbstbehalt - bis zur Verabschiedung der Botschaft durch die Bundesversammlung - dem Prämienfonds zu entnehmen,
5. Eine nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für allfällig nicht versicherte schweizerische Exporte zu gestatten, wenn die Voraussetzungen dazu und für den Einbezug in das Konsolidierungsabkommen gegeben sind.

- 7 -

6. Die Bundeskanzlei zu beauftragen, die zur Unterzeichnung des Abkommens notwendige Vollmacht für den Delegierten für Handelsverträge, Herrn Minister Paul R. Jolles oder gegebenenfalls für einen von ihm zu bezeichnenden Vertreter der Schweizerischen Botschaft in Rio de Janeiro auszustellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilage.

sig. Wahlen

P.A.
 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel) (10),
 Eidg. Politisches Departement (6),
 Eidg. Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung) (3),
 Bundeskanzlei.

Kopie an:

Eidg. Politisches Departement (6),
 Eidg. Finanz- und Zolldepartement (3) (Finanzverwaltung),
 Schweizerische Botschaften Rio de Janeiro und Paris,
 Vorort des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, Zürich,
 Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie, Zürich,
 Schweizerische Nationalbank, Zürich.

HH. Direktor Stopper

Botschafter Micheli, Generalsekretär des EPD

Dr. Homberger, Delegierter des Vororts

Dr. Redli, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung

Dr. Müller, Vizedirektor der Eidg. Finanzverwaltung

Minister Dr. Weitnauer, Long, Dr. Jolles

Vizedirektoren Marti, Bühler, Moser

Unterabteilungschef Languetin

Lo, Hf, Ae, Gre.