

2310.1

s.A.123.22 - JD/ma

Vertraulich  
ConfidentielStänderätliche Kommission  
für auswärtige AngelegenheitenCommission du Conseil des Etats  
pour les affaires étrangèresP r o t o k o l l  
derSitzung vom 26. Mai 1965  
in Bern, ParlamentsgebäudeP r o c è s - v e r b a l  
de la  
séance du 26 mai 1965  
à Berne, Palais fédéralVorsitz - Président: Herr Ständerat Ferruccio Bolla.Anwesend die Herren Ständeräte - Sont présents MM. les Conseillers  
aux Etats: Choisy, Despland, Meier, Reimann, Rohner, Stefani, Wipfli,  
Zehnder, Zellweger.Entschuldigt - S'est excusé: M. Torche.Ferner anwesend - Egalement présents: Herr Bundesrat F.T. Wahlen,  
Vorsteher des Eidg. Politischen Departements; Herr Botschafter Edwin  
Stopper, Direktor der Handelsabteilung im Eidg. Volkswirtschafts-  
departement, und Herr Minister Paul Jolles, Delegierter für Handels-  
verträge.Sekretariat - Secrétariat: M. Jaccard, Sektionschef im Eidg. Poli-  
tischen Departement.

Beginn der Sitzung - Début de la séance: 14 h 15

1. Konsolidierungsabkommen mit Brasilien - Accord de consolidation avec le Brésil

---

Das Protokoll für diesen Teil der Sitzung wird von Herrn Hans Ulrich Greiner, Adjunkt der Handelsabteilung, geführt.

Le procès-verbal pour cette partie de la séance est tenu par M. Hans Ulrich Greiner, adjoint à la division du commerce.

Herr Stopper: Beide Operationen sind Bestandteil der Zahlungsbilanzhilfe an Entwicklungsländer. Unterstützungen dieser Art haben die Tendenz, immer zahlreicher zu werden. Den fortgeschrittensten Entwicklungsländern muss auf diese Weise am meisten geholfen werden. Es ist deshalb kein Zufall, dass lateinamerikanische Staaten im Vordergrund stehen. Als Folge des intensiven Ausbaus der Industrie ist der Kapitalbedarf dieser Länder gross und wird mit zunehmender Industrialisierung noch grösser. Der Bevölkerungszuwachs in Lateinamerika liegt bei 3 % im Jahr. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die zusätzliche Bevölkerung erhöht den Kapitalbedarf noch. Diesbezügliche eigene Erfahrungen im Zusammenhang mit dem massiven Zuwachs von Fremdarbeitern haben unser Verständnis für die Konsequenzen eines starken Bevölkerungszuwachses gefördert.

Die Hauptlast der eigenen, freiwilligen Kapitalbildung, die ungenügend ist, hat immer noch die Landwirtschaft zu tragen. Die gedrückten Preise für ihre Produkte auf dem Weltmarkt, die für sie ungünstigen Wechselkurse und die hohen Steuerlasten schmälern ihre Kapitalbildungskraft. Zudem ist sie recht oft von den billigen Versorgungsquellen des Weltmarktes abgeschnitten, indem sie gezwungen wird, z.B. bei der Anschaffung von Geräten für die Mechanisierung, teure Produkte der nationalen Industrie zu kaufen. Das Missverhältnis zwischen der politischen und der wirtschaftlichen Stellung der Masse kann, durch die ihm anhaftende Gefahr der Enteignung, zur Abwanderung des eigenen Kapitals führen. Aus den gleichen Gründen wird auch der Zustrom von ausländischem Kapital zeitweise tangiert.

Die Versuchung, sich das Kapital auf eine Weise zu beschaffen, die zu Schwierigkeiten führt, ist für diese Länder gross. Dazu gehört das inflatorische Zwangssparen im Innern. Sobald aber die Inflation galoppierend geworden ist, führt dieses Zwangssparen zur Zerrüttung der Marktwirtschaft und zum völligen Stillstand der Kapitalbildung. Ein Beispiel dafür ist Brasilien, wo sich die Lebenskosten von 1961 bis 1963 von 100 auf 280 Punkte erhöht haben, wo die Zuwachsrate der industriellen Produktion im gleichen Zeitraum von 9 auf 3 % und jene der Landwirtschaft von 8,4 auf 0,1 % sanken und das reale Sozialprodukt von 1962 auf 1963 sogar zurückging. Ein weiterer Weg ist die übermässige Ausnützung der mittelfristigen Lieferantenkredite, die relativ leicht erhältlich sind, weil die Ex-



- 3 -

portrisikoinstitutionen der westlichen Industriestaaten einen grossen Teil des Risikos tragen. Die Folge davon ist eine mittelfristige Verschuldung über die Zahlungsfähigkeit hinaus. Dies führte z. B. in Brasilien in den letzten 10 Jahren dreimal an den Rand der Zahlungsfähigkeit, die nur durch massive internationale Stützungsoperationen aufrechterhalten werden konnte.

Seit Jahren wird im Rahmen internationaler Organisationen geprüft, wie diese Zahlungsbilanzkrisen, die periodisch, vor allem bei südamerikanischen Ländern in schwerster Art auftreten, vermieden werden könnten. Eine Lösung wurde bisher nicht gefunden. Empfehlungen, die Entgegennahme von Lieferantenkrediten den eigenen Zahlungsmöglichkeiten anzupassen, fruchteten bisher nicht viel. Die Zukunft wird meistens zu optimistisch eingeschätzt. Aus dem Vorschlag auf Ueberwachung der Kreditgewährung durch die Gläubigerländer, in Form von Meldungen an die Weltbank als Evidenzzentrale, wurden die notwendigen Schlussfolgerungen nicht gezogen. Den Gläubigerländern fehlen zudem meistens auch die Grundlagen zur Beurteilung der Zahlungsfähigkeit. Zudem spielt natürlich auch der Wettlauf um Aufträge eine wesentliche Rolle. Längere Kreditfristen schaffen wohl für den Moment etwas Luft, verschieben aber die Probleme nur auf später und für noch grössere Beträge. "Soft loans", d.h. Kredite mit 20-50 jähriger Laufzeit und geringer oder gar keiner Verzinsung, sind nur in kleinen Beträgen erhältlich. Seit längerer Zeit versucht auch eine Arbeitsgruppe der OECD Ordnung zu schaffen. Bisher liegen auch von ihr aber noch keine brauchbaren Vorschläge vor.

Mit Stützungsoperationen ist deshalb auch in Zukunft zu rechnen. So weilte kürzlich bereits wieder eine argentinische Delegation in der Schweiz, um u.a. die Möglichkeit des Abschlusses eines neuen Konsolidierungsabkommens zu besprechen. Es besteht ein Interesse, den Zusammenbruch der Zahlungsfähigkeit der in Frage stehenden Länder zu verhindern. Ein solcher hätte eine Kettenreaktion zur Folge; das verloren gegangene Kreditprestige würde die Grundlagen für die weitere Entwicklung stark beeinträchtigen. Politischer Radikalismus wäre zu befürchten und auch die ausländischen Investitionen würden noch mehr gefährdet. Die Stützungsoperationen setzen sich meistens aus verschiedenen Elementen zusammen. Brasilien z.B. erhielt von den Institutionen von Bretton Woods, insbesondere vom internationalen Währungsfonds neue Kredite; die amerikanische Regierung leistete kräftige, zusätzliche Finanzhilfe; die wichtigsten Gläubigerländer boten Hand zur Konsolidierung von kommerziellen Fälligkeiten zweier Jahre, wobei die Rückzahlung der daraus resultierenden Kredite, nach Ablauf einer Stundungsperiode von zwei Jahren, im Verlaufe von fünf Jahren erfolgt; schliesslich wurden von Bankkonsortien der Industrieländer auch noch neue kurz- und mittelfristige Kredite eröffnet.

Als Ergänzung zu den in den beiden Botschaften enthaltenen Einzelheiten wäre in bezug auf das Konsolidierungsabkommen noch zu



- 4 -

erwähnen, dass, weil eine Solidaritätsaktion der wichtigsten Gläubigerländer in Gang gebracht wurde, einvernehmlich und gleichzeitig mit den andern beteiligten Staaten gehandelt werden musste. Der Bundesrat liess deshalb das Abkommen vom 9. Oktober 1964 gleichzeitig mit den Verträgen der andern Länder unterzeichnen und hat es, um die Gleichzeitigkeit der Hilfeleistung zu sichern, unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament auch provisorisch zur Anwendung bringen müssen. Dieser Beschluss wurde dadurch erleichtert, dass für alle zu konsolidierenden schweizerischen Forderungen die Exportrisikogarantie gewährt wurde. Der Bund haftete somit für die einzelnen Forderungen bereits im Ausmass von meist zwischen 70 - 80 % und hätte, beim Ausbleiben der Hilfe der Gläubigerländer, zahlen müssen. Der echte neue Kreditbedarf beschränkt sich also nur auf die Differenz zwischen dem bereits garantierten Betrag und dem Fakturawert. Der Bundesrat beschloss ferner, die bis zum Vorliegen der Genehmigung der eidgenössischen Räte erforderlichen Summen dem Prämienfonds zu entnehmen. Bei diesem Fonds handelt es sich um Ueberschüsse, die verschiedene Prämienkassen im Verkehr mit etwa 12 Ländern im Laufe der letzten 30 Jahre erzielten. Diese Kassen wurden durch Abgaben der Exporteure bei der Ausfuhr nach Clearingländern gespiesen. Ihre Mittel wurden zur Verbilligung der von unsern Partnern durch Wechselkursmanipulationen benachteiligten Importe und damit zur Alimentierung des jeweiligen Clearings verwendet. Damit wurden Milliardenumsätze ermöglicht. Da unsere Partner im Ausland die Existenz dieser Kassen aus verständlichen Gründen nicht gerne sahen, wurde darüber nichts publik. Vertraulich und nicht für die öffentliche Diskussion bestimmt kann mitgeteilt werden, dass die im heutigen Prämienfonds zusammengefassten Ueberschüsse der einzelnen Kassen rund 30 Millionen Franken ausmachen. Neue Mittel fliessen dem Fonds kaum mehr zu. Die erzielten Ueberschüsse sind als eine Schmälerung des Erlöses der schweizerischen Exporteure zu betrachten. Es wurde deshalb seinerzeit mit der Wirtschaft vereinbart, dass diese Mittel nicht in die allgemeine Bundeskasse fliessen, sondern für Operationen zu Gunsten des Exportes verwendet werden. Die Vorfinanzierung der Konsolidierung mit Brasilien wird im Einvernehmen mit der Wirtschaft über diesen Fonds vorgenommen. Ebenso wurde mit ihr vereinbart, dass die Mittel des Prämienfonds für allfällige Verluste des Bundes auf dem von der Exportrisikogarantie nicht gesicherten Teil der Forderungen hafte. Im Rahmen des Konsolidierungsabkommens mit Brasilien vom 9. Oktober 1964 wurden bisher rund 4,1 Millionen Franken ausbezahlt. Total werden wir höchstens 16 Millionen Franken zahlen müssen.

Die Handlungsfähigkeit der Schweiz würde auf die Stufe der übrigen Industriestaaten gehoben, wenn das Parlament den Bundesrat ermächtigte, solche Konsolidierungsabkommen von sich aus abzuschliessen. Voraussetzung wäre, dass es sich um die Konsolidierung von Forderungen handeln würde, für die der Bund, auf Grund des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie, bereits grösstenteils haftet. Es könnte sich dabei um eine zeitlich befristete Ermächti-



- 5 -

gung, ähnlich wie beim Beschluss über die wirtschaftlichen Massnahmen, mit periodischer Berichterstattung, handeln.

Auch beim Bankenkredit handelt es sich um eine Operation, die den Charakter einer internationalen Solidaritätsaktion hat. Es gilt hier, nicht ein Abkommen zu genehmigen, sondern den Bundesrat zu ermächtigen, eine Garantie zu erteilen. Hier ist noch nichts präjudiziert. Die Gewährung einer solchen Garantie ist übrigens nicht neu. Bereits 1961 wurde ein Bankenkredit zu 80 % garantiert. Weil damals die Bezahlung von schweizerischen Exportforderungen im Vordergrund stand, für die die Exportrisikogarantie gewährt worden war, konnte die Garantie auf das Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie abgestützt werden. Die damalige Kreditoperation bildete den Ersatz für eine Konsolidierung von Warenforderungen. Der Kredit wurde inzwischen völlig zurückbezahlt. Neu ist die Gewährung einer Garantie für einen ungebundenen Kredit. Doch auch die Bankkonsortien der andern Länder verbinden ihre Kredithingabe nicht mit Warenlieferungen. Die Schweiz ist das einzige Land, das eine spezielle parlamentarische Ermächtigung einholen muss. Unser Kredit kann deshalb erst einige Monate später eröffnet werden als jener der andern Banken. Eine Investitionsrisikogarantie im Sinne der Postulate Rohner/Schmidheiny würde den Bund für solche Garantien in ähnlicher Weise handlungsfähig machen wie die andern Länder. Soweit sind wir aber noch nicht.

Es ist zu betonen, dass die Banken an diesem Kredit, als Geschäft, nicht besonders interessiert sind. Sie sind im Interesse der schweizerischen Wirtschaft und aus Solidaritätsgründen bereit mitzumachen. Sie verlangen aber eine teilweise Garantie des Bundes. Ihr Begehren lautet auf eine Garantie im Ausmasse von 80 % der Kapital- und Zinsforderungen. Im Hinblick auf den relativ hohen Zinssatz, der sich übrigens an der untern Grenze dessen bewegt, was die andern Bankkonsortien verlangen, konnte man sich schliesslich auf 75 % einigen. Die schweizerische Beteiligung von 5 Millionen Dollar - Brasilien verlangte 10 Millionen - mag relativ hoch erscheinen. Zu berücksichtigen ist aber, dass wir über die Institutionen von Bretton Woods nichts leisten, dass sie in Uebereinstimmung mit dem schweizerischen Anteil an der Ausfuhr der beteiligten Industriestaaten Europas steht und dass sie auch den hohen schweizerischen Investitionen in Brasilien Rechnung trägt. Die Höhe dieser Investitionen ist übrigens schwer zu schätzen. Schon vor Jahren sprach man von über 600 Millionen Franken. Ein grosser Teil davon ist in über 40 Tochtergesellschaften schweizerischer Firmen investiert.

Wir haben zweifellos ein Interesse daran, die gegenwärtige brasilianische Regierung in ihren Bemühungen zur Sanierung der brasilianischen Wirtschaft zu unterstützen. Ihre bisherigen Massnahmen waren nicht ohne Erfolg und es bestehen Aussichten, dass, wenn ihre Politik fortgeführt werden kann, allmählich Ordnung geschaffen wird. Wie sehr wir an der Stützung der jetzigen Regierung



- 6 -

Brasiliens interessiert sind, geht u.a. auch daraus hervor, dass Goulart, noch kurz vor seinem Sturz, Dekrete über die Nationalisierung von Industrien unterzeichnet hat, in denen die wichtigsten schweizerischen Investitionen gemacht worden sind.

Auf mittlere Sicht ist das Risiko, das wir eingehen, vor allem ein politisches. Da wir aber bisher mit unserer staatlichen Finanzhilfe an Entwicklungsländer sehr zurückhaltend waren, dürfen wir uns dieses Risiko leisten. Wie aus der Nachtragsbotschaft hervorgeht, lässt die Voraussage über die Entwicklung der brasilianischen Zahlungsbilanz bereits erkennen, dass mit weitem Konsolidierungsoperationen gerechnet werden muss.

Herr Jolles: Brasilien hatte sich beim Abschluss des Konsolidierungsabkommens gegenüber den Gläubigerländern u.a. zu verpflichten, die hängigen Transferrückstände zu begleichen und, namentlich auf Begehren der schweizerischen Delegation hin, die Gesetzgebung über die Behandlung des Auslandskapitals zu liberalisieren sowie das weitere Anwachsen der Verschuldung gegenüber dem Ausland zu bremsen. Es ist ermutigend festzustellen, dass die brasilianische Regierung diese Verpflichtungen weitgehend erfüllt hat. So kann z.B. den monatlichen Meldungen an die Weltbank entnommen werden, dass die Verschuldung aus mittelfristigen Lieferantenkrediten seit Juni 1964 um rund 100 Millionen Dollar zurückgegangen ist. Auch wurde den schweizerischen Begehren hinsichtlich der Liberalisierung des Gesetzes über die Behandlung des Auslandskapitals weitgehend Rechnung getragen. Hinsichtlich der Tilgung der Transferrückstände hat sich Brasilien an die diesbezüglichen Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds gehalten.

Herr Rohner: Die beiden Hilfsaktionen zugunsten Brasiliens decken die Problematik der Entwicklungshilfe auf. Es sind nicht nur wirtschaftliche Begebenheiten, sondern auch politische Aspekte zu berücksichtigen.

Beeindruckend ist die Tatsache, dass sich Brasilien selbst bemüht, eine Besserung zu erzielen und die Rückbildung des Schuldenberges erreichte. Der Einsatz der Exportrisikogarantie für längerfristige Kredite entspricht eigentlich nicht ganz dem Zweck dieser Institution. Nur eine ausgebaute Investitionsrisikogarantie, kombiniert mit Investitionsschutz-Vereinbarungen wäre das geeignete Mittel, um die langfristige Entwicklung zu fördern.

M. Choisy: Le régime Goulart représentait effectivement un grand danger pour les investissements suisses. Signalons à titre d'exemple que Nestlé a onze succursales au Brésil.

Le nouveau gouvernement s'efforce d'assainir la situation, mais l'instabilité politique constitue dans ces pays toujours un élément d'insécurité. L'industrie suisse doit se demander si le transfert d'une partie de la fabrication à l'étranger ne représente



- 7 -

pas un trop grand risque. Il pourrait être opportun d'examiner la possibilité de demander au Brésil, à l'occasion d'une prochaine négociation sur une demande de crédit, une garantie pour les investissements étrangers.

Herr Rohner: Wie weit sind die Vorarbeiten für die Investitionsrisikogarantie bis jetzt gediehen?

Herr Stopper: Bezüglich der Investitionsrisikogarantie hat die Verwaltung, sehr rasch nach der Entgegennahme des Postulates der Ständeräte Rohner/Schmidheiny durch Bundesrat Wahlen, ein Inventar der Probleme erstellt und einen Text ausgearbeitet, der den Spitzenorganisationen der Wirtschaft unterbreitet wurde. Bis zum Eintreffen der Stellungnahme dieser Kreise verstrich etwa ein Jahr. Zeitliche Verzögerungen sind aber auch in den Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik zu stellen. Textmässig werden wir bis ungefähr Ende dieses Jahres bereit sein. Der Bundesrat wird dann grundsätzlich zu entscheiden haben, ob er dem Parlament eine diesbezügliche Vorlage unterbreiten will oder nicht.

Gewichtige Probleme sind noch hängig. So etwa die Frage der Fristen. Die Verwaltung möchte auf 12 Jahre, mit degressiver Garantie gehen, die Wirtschaft verlangt 20 Jahre. Bei der herrschenden Tendenz, möglichst alle Investitionen anzumelden, müssten Riesenbeträge garantiert werden. Die Tatsache, dass die neuen Investitionen in Entwicklungsländern jährlich gegen 200 Millionen Franken ausmachen, mag davon ein Bild geben. Wenn z.B. in Brasilien nationalisiert worden und die schweizerischen Investitionen garantiert gewesen wären, hätte der Schaden wahrscheinlich viele Hundert Millionen Franken betragen; im Falle Aegypten wären es 40 - 60 Millionen Franken gewesen. Daraus ist ersichtlich, dass der Bund unmöglich alle Investitionen und Risiken decken kann. Hinsichtlich der Selektion sind aber noch keine befriedigenden Kriterien gefunden worden.

Herr Jolles: Brasilien hat anlässlich der Verhandlungen über den Abschluss des Konsolidierungsabkommens in einem vertraulichen Briefwechsel die Wichtigkeit der ausländischen Kapitalinvestitionen für die Entwicklung der Wirtschaft anerkannt. Angesichts der in dieser Beziehung immer noch labilen öffentlichen Meinung war die Regierung nicht bereit, eine solche oder weitergehende offizielle und öffentliche Erklärungen abzugeben. Selbstverständlich werden wir der Frage des Investitionsschutzes auch in künftigen Verhandlungen, auch mit Argentinien, immer wieder unsere Aufmerksamkeit schenken.

Es ist schwierig, mit lateinamerikanischen Ländern bilaterale Investitionsschutzabkommen abzuschliessen, wie wir es mit afrikanischen Staaten tun konnten. Die Furcht vor Ueberforderungen, verursacht durch die bedeutenden privaten USA-Investitionen, ist gross. Unsern bisherigen Vorschlägen blieb der Erfolg versagt.



- 8 -

Nun scheint allerdings ein kleines zentralamerikanisches Land bereit, mit uns über dieses Problem zu verhandeln. Auf diese Weise könnte der Präzedenzfall geschaffen werden.

M. Bolla: Aussi longtemps que les problèmes de base ne sont pas résolus, les actions de solidarité internationales ne sont qu'une aide intermédiaire. On doit donc s'attendre à de nouvelles demandes de ce genre.

Herr Stopper: In etwa zwei Jahren werden wir, wie die Botschaft erkennen lässt, mit neuen Begehren zu rechnen haben.

Herr Wahlen: Man möchte gerne das Ende solcher Hilfsaktionen absehen. Leider wird es aber nicht möglich sein. Die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer haben in letzter Zeit umso mehr gelitten, als die Exportpreise für einen grossen Teil ihrer Erzeugnisse zurückgegangen sind.

Im Vergleich zu andern Ländern haben wir bisher nicht viel leisten müssen. Angesichts der Solidarität der westlichen Industriestaaten und unserer eigenen Interessen können wir nicht abseits stehen. Auch bei den "soft loans" werden wir, trotz der grossen Bedenken, einiges aufzuholen haben. Es wäre wirklich zweckmässig, wenn nicht jedes einzelne Konsolidierungsabkommen dem Parlament unterbreitet werden müsste. Dies hemmt unsere Fähigkeit, gleichzeitig mit den andern Gläubigerländern zu handeln. Eine globale Ermächtigung des Bundesrates wäre nicht neu; bereits im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe kann er über einen generell bewilligten Kredit verfügen.

M. Bolla: La question d'autoriser le Conseil Fédéral de conclure des accords de consolidation est à discuter plus à fond lors de l'examen d'un message qui traitera de ce problème.

Die Kommission beschliesst einstimmig und ohne Enthaltung dem Ständerat die Genehmigung des Bundesbeschlusses betreffend eine Finanzhilfe an Brasilien zu empfehlen.

La Commission décide à l'unanimité et sans abstention de recommander au Conseil des Etats d'approuver le projet d'arrêté fédéral concernant une aide financière au Brésil.

Berichterstatter - Rapporteur: M. Bolla