

Mittwoch, 29. März 1972

Bankendarlehen an Jugoslawien.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 9. März 1972 (Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 22. März 1972

(Einverstanden, Beilage).

Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 24. März 1972

(Kenntnisnahme).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 20. März 1972

(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements und mit Zustimmung des Politischen Departements und des Finanz- und Zolldepartements hat der Bundesrat

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

1. Von den Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Die Handelsabteilung wird ermächtigt, dem Konsortium schweizerischer Grossbanken zuzusichern, dass die Bundesbehörden bei Verhandlungen über eine allfällige spätere Konsolidierung schweizerischer Forderungen gegenüber Jugoslawien dafür eintreten würden, dass der vorerwähnte Bankenkredit nicht schlechter behandelt wird, als die ERG-gesicherten Warenguthaben, und dass dieser Bankenkredit demzufolge in ein Konsolidierungsabkommen mit Jugoslawien einzubeziehen wäre.
3. Das Bankenkonsortium hat sich zu verpflichten, im Falle eines Einbezuges des Bankenkredits an Jugoslawien in ein Schulden-Konsolidierungsabkommen eine ad hoc-Gebühr zu entrichten, die analog zur ERG-Gebühr im Moment der Schuldenkonsolidierung berechnet würde.
4. Das Entgegenkommen gegenüber dem Bankenkonsortium versteht sich angesichts der besonderen Verhältnisse des vorliegenden Falles und entfaltet keine Präjudizwirkung.

Protokollauszug an:

- EPD 6
- FZD 9
- EFK 2
- Fin.Del. 2
- EVD 13 (GS 3, HA 10)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SKUTZ

Ausgeteilt

Nicht für die Presse

An den Bundesrat

Bankendarlehen an
Jugoslawien

1. Wirtschaftslage Jugoslawiens

Jugoslawien, das sich nach dem letzten Weltkrieg anfänglich zur integralen Staatswirtschaft bekannt hatte, ist nach seiner politischen Loslösung vom Ostblock auch wirtschaftlich sukzessive zu bedeutend lockereren Formen übergegangen. Insbesondere seit der 1965 angelaufenen Wirtschaftsreform ist die jugoslawische Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet, eine offene "sozialistische Marktwirtschaft" auf der Basis der Arbeiterselbstverwaltung aufzubauen, in der die einzelnen Betriebe miteinander in marktmässigem Wettbewerb stehen und die als Ganzes der Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausgesetzt werden soll. Dieser heilsame Prozess hat neben zahlreichen Fortschritten - worunter in schweizerischer Sicht die zunehmende Integration Jugoslawiens in die Weltwirtschaft spezielle Erwähnung verdient - indessen auch gewisse ernstliche Uebergangsschwierigkeiten nach sich gezogen. Sie wurden verschärft durch ein anspruchsvolles Industrialisierungsprogramm mit sehr weitgehenden, nicht immer geschickt vorgenommenen Investitionen sowie durch die sich gelegentlich negativ auswirkenden Differenzen mit den COMECON-Staaten. Nachdem schon in den Sechzigerjahren Engpässe aufgetreten waren, die überwunden werden konnten, ist Jugoslawien vergangenes Jahr wieder in eine schwierige Phase mit stark inflationären Tendenzen, anwachsendem Zahlungsbilanzdefizit und zunehmender Aussenverschuldung eingetreten.

2. Stabilisierungsprogramm

Die Belgrader Regierung hat sich daher veranlasst gesehen, ein umfassendes Stabilisierungsprogramm aufzustellen (Preisstopp, Kreditbegrenzungen, Importdepot, Verbilligung der Exportkredite auf 3 % zur Stimulierung der Ausfuhren, 20-prozentige Abwertung des Dinar, Steuerreduktionen, staatliche Sparmassnahmen etc). Dieses energische Durchgreifen, das nicht ohne Ueberwindung gewisser Widerstände vor sich ging (die in Kroatien aufgetretenen nationalistischen Spannungen dürften zumindest teilweise damit zusammenhängen), beginnt bereits sichtliche Erfolge zu zeitigen. Die Aussenverschuldung Jugoslawiens ist zwar beträchtlich (rund 2,45 Milliarden Dollar nach den letzten, auf Ende 1970 zurückgehenden Angaben der Jugoslawischen Nationalbank). Während aber beispielsweise das Defizit der laufenden Zahlungen im ersten Semester 1971 noch 465 Mio Dollar betragen hatte, ergab sich für das zweite Semester nach Angaben der Jugoslawischen Nationalbank im Sinne eines - teils freilich wohl auch saisonbedingten - Tendenzumschwungs ein Zahlungsbilanzaktivum von 144 Mio Dollar. Bis Jahresende konnte damit das Passivum auf rund 320 Mio Dollar reduziert werden. Für das laufende Jahr hofft man, das Zahlungsbilanzdefizit auf weniger als 200 Millionen Dollar herabzusetzen. Vor Einleitung dieses Stabilisierungsprogramms hatte sich die jugoslawische Regierung übrigens noch von der Weltbank, die Jugoslawien weiterhin Vertrauen entgegenbringt und deren Präsident, McNamara, das Land im Oktober 1970 offiziell besucht hatte, sowie vom Internationalen Währungsfonds beraten lassen.

3. Kredithilfeprogramm

Im Rahmen der Bemühungen, die Wirtschaftsentwicklung wieder in den Griff zu bekommen, ist die jugoslawische Regierung seit letztem Frühjahr auch mit umfangreichen Kredithilfebegehren (in

der Grössenordnung von total rund 600 Mio Dollar) an internationale Finanzinstitutionen und befreundete westliche Staaten herangetreten. Die angestrebte internationale Solidaritätsaktion, die es Jugoslawien erlauben soll, seine für Europa wertvolle Sonderstellung beizubehalten und den Hegemonietendenzen des Ostblocks zu widerstehen, ist seither, sowohl wirtschaftlich wie teils auch politisch motiviert, in Gang gekommen. Dem jugoslawischen Vorstoss dürfte zwar nicht der ganze erhoffte, aber doch ein beträchtlicher Erfolg beschieden sein. Die Verhandlungen mit den USA (Einräumung von Krediten in der Höhe von 60 Mio Dollar), der Bundesrepublik Deutschland (300 Mio DM), Italien (75 Mio Dollar) und Frankreich (100 Mio ffr) sind unter Dach. Diese wichtigsten westlichen Handelspartner Jugoslawiens beteiligen sich somit schon alleine mit rund 230 Mio Dollar an der Hilfsaktion. Mit Grossbritannien, den Niederlanden, Kanada und Japan sind Verhandlungen im Gange, wobei diese Staaten Jugoslawien bereits grundsätzlich ihren Beistand zugesagt haben. Neuerdings sind auch Schweden, Oesterreich und Belgien, die die Frage wohlwollend prüfen, um Teilnahme ersucht worden. Ausserdem sind Jugoslawien von der Weltbank nach unseren Informationen, einschliesslich das Jahr 1971, rund 586 Mio Dollar kreditiert worden, während der Internationale Währungsfonds im Sommer v.J. der Regierung in Belgrad ein "Stand by"-Arrangement von 83,5 Mio Dollar eingeräumt hat.

4. Die schweizerische Haltung

Jugoslawien hat sich in den letzten Jahren für unsere Exportwirtschaft zu einem beachtlichen Kunden, dem besten in ganz Osteuropa entwickelt. Von Jugoslawien aus gesehen steht die Schweiz unter den westeuropäischen Lieferanten im fünften Rang. Im verflossenen Jahr erreichten unsere Ausfuhren nach Jugoslawien das Rekordergebnis von 306 Mio Fr. (wobei auch Konsumgüter, im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten, überdurchschnittlich zum Zuge kamen), gegenüber Importen der Schweiz von 106 Mio Fr. Jugoslawien bringt damit

- 4 -

unserer generell stark passiven Handelsbilanz einen wertvollen Aktivzuschuss von 200 Mio Fr. Auch wenn man die Ausgaben der zahlreichen schweizerischen Touristen an der Adria und die Ersparnis-Ueberweisungen der über 30'000 jugoslawischen Gastarbeiter in unserem Lande in Rechnung stellt, bleibt unsere Zahlungsbilanz gegenüber Jugoslawien noch stark aktiv. Es war unter diesen Umständen naheliegend, dass sich Belgrad schon Ende April 1971, durch Entsendung des stellvertretenden Aussenhandelsministers Boris Snuderl nach Bern, mit dem Ersuchen um Teilnahme der Schweiz an der internationalen Kredithilfeaktion an uns wandte.

Angesichts der sich günstig entwickelnden Wirtschaftsbeziehungen zu Jugoslawien, aber auch aus den schon angetönten allgemeinen Erwägungen scheint es uns im wohlverstandenen Interesse beider Seiten zu liegen, dass sich die Schweiz an dieser Aktion in geeigneter Weise beteiligt. Im Gegensatz zu 1961/62, als der Bund Jugoslawien ein inzwischen fristgerecht voll zurückbezahltes Darlehen von 22 Mio Fr. gewährt hatte, ist es jedoch diesmal nicht unsere Absicht, Ihnen einen Bundeskredit vorzuschlagen. Die hierfür erforderliche Befassung der eidg. Räte käme nicht nur den Jugoslawen wegen der damit verbundenen unerwünschten Publizität ungelegen, sondern erschiene heute wohl auch aus schweizerischer innenpolitischer Sicht wenig opportun.

Wir hatten Ihnen statt dessen im Sinne eines ersten Schrittes im August v.J. vorgeschlagen, für Ausrüstungen, Engineering und Know How aus der Schweiz zugunsten der stark ausbaufähigen jugoslawischen Aluminium-Industrie (das Land verfügt über die grössten Bauxitvorkommen Europas), also für einen volkswirtschaftlich ausgesprochen produktiven Zweck, über das übliche Mass hinaus im Umfang von ca. 71 Mio Fr. zusätzliche Exportrisikogarantien zu gewähren. Sie hatten diesem Antrag am 8. September 1971 zugestimmt.

Dieses Entgegenkommen ist von jugoslawischer Seite gewürdigt worden. Doch hatte Belgrad von Anfang an darauf hingewiesen, dass es angesichts seiner spezifischen Finanzprobleme vor allem auf eine direkte Kredithilfe Wert legen würde.

5. Schweizerischer Bankenkredit

Wir hatten in diesem Zusammenhang schon im vergangenen August darauf hingewiesen, dass ein Konsortium der drei schweizerischen Grossbanken (dem sich allenfalls die Volksbank anschliessen würde) grundsätzlich gewillt wäre, Jugoslawien einen Finanzkredit in der Grössenordnung von 20 - 30 Mio Fr. zu gewähren, sofern eine Zusage des Bundes erteilt würde, dass im Falle einer eventuellen späteren Schuldenkonsolidierung dieses Darlehen nicht ungünstiger behandelt würde als ERG-gesicherte schweizerische Exportforderungen.

Die Verhandlungen zwischen der Jugoslawischen Nationalbank und dem schweizerischen Bankenkonsortium über ein derartiges Bankendarlehen (mit einer Laufzeit von 5 Jahren und einem bankenmässigen Zins von etwa 7 - 8 %) sind seither so weit gediehen, dass das Zustandekommen des Kredits nur noch von der erwähnten Zusage abhängig ist. Im Sinne der oben angestellten Ueberlegungen sind wir der Auffassung, dass eine solche Zusage erteilt werden sollte. Wir sind uns dabei bewusst, dass ein Zuschuss in der genannten Grössenordnung die jugoslawischen Finanzprobleme nur in geringem Masse zu erleichtern vermöchte. Wichtiger als dieser zahlenmässige Aspekt dürfte aber die symbolische Tragweite einer schweizerischen Geste der Hilfsbereitschaft sein, die wie wir wissen, in Belgrad sehr geschätzt würde. Es wäre in der Tat schwer verständlich, wenn die Schweiz der im Gange befindlichen Solidaritätsaktion, abgesehen vom Entgegenkommen bei der ERG, fernbliebe. Der schweizerische Botschafter in Belgrad, Dr. Hans Keller, teilt diese Auffassung auf das entschiedenste.

6. Rechtliche Natur und Modalitäten der Zusicherung durch den Bund

In rechtlicher Hinsicht kann es sich bei der gewünschten Zusage an das Bankenkonsortium nicht um einen rechtsverbindlichen Verwaltungakt im Sinne einer Garantiegewährung analog zur ERG oder IRG handeln. Da der Kredit für Jugoslawien frei verfügbar wäre und nicht notwendigerweise für schweizerische Warenlieferungen verwendet würde, fällt auch eine direkte Anwendung der Bundesgesetze über die ERG oder die IRG ausser Betracht. Denkbar ist aber u.E. eine Zusage, wonach die Bundesbehörden dem Bankenkonsortium nötigenfalls nicht nur den erforderlichen diplomatischen Schutz gewähren, sondern beim Zustandekommen eines allfälligen Schulden-Konsolidierungsabkommens mit Jugoslawien den Bankenkredit nach Massgabe der ihnen zustehenden Kompetenzen in dieses Abkommen einschliessen würde.

Mit dem Bundesbeschluss vom 17. März 1966 betreffend den Abschluss von Schulden-Konsolidierungsabkommen (AS 1966, 893; 1970, 1707) hat die Bundesversammlung den Bundesrat, wie es wörtlich heisst, ermächtigt, "Abkommen über die Konsolidierung von schweizerischen Forderungen abzuschliessen". Weder der Wortlaut des in seiner Gültigkeit bis 1980 verlängerten Bundesbeschlusses noch die beiden Botschaften geben irgend einen Hinweis darauf, dass damit nur Forderungen aus Warenlieferungen gemeint waren. In der Botschaft vom 20. September 1965 (BB1 1965 II 1202) wird nur darauf hingewiesen, dass es sich bei Konsolidierungen in der Regel um Forderungen handle, für die der Bund bereits auf Grund der ERG hafte. Eine teilweise Beschränkung auf Warenforderungen ergibt sich lediglich daraus, dass gemäss dem Ermächtigungsbeschluss das Abkommen zu zwei Dritteln Forderungen umfassen muss, für welche die ERG gewährt worden ist. Zu höchstens einem Drittel kann deshalb ein Schulden-Konsolidierungsabkommen sich auch auf Finanzforderungen erstrecken. Diese Relation sollte angesichts der Höhe unserer ERG-gedeckten Warenforderungen gegenüber Jugoslawien (Bundesengagement Ende 1971: 189 Mio Fr.) bei einem Bankenkredit von 20 - 30 Mio Fr. keinerlei Schwierigkeiten bieten.

Im Falle des Einbezugs des Bankenkredits in eine Konsolidierung ist beabsichtigt, von den Banken eine der ERG entsprechende Garantiegebühr zugunsten des Bundes zu verlangen. Da es sich um eine Schuldübernahme des Bundes ausserhalb der Bundesgesetze über die ERG und die IRG handeln würde, bestünde keine Rechtsgrundlage für ein derartiges Entgelt. Es wäre deshalb an eine Geldleistung auf Grund eines öffentlichrechtlichen Vertragsverhältnisses zu denken. Die Banken sind aber bereit, eine solche Verpflichtung, die auch einem Gebot der Billigkeit entspräche, zu übernehmen.

Eine vergleichbare Kreditaktion mit Konsolidierungszusicherung seitens des Bundes war übrigens 1967 schon für Argentinien durchgeführt worden, wobei es sich um einen - schliesslich unbenützt gebliebenen - "Stand by" Kredit der schweizerischen Grossbanken im Gegenwert von 9 Mio Dollar (als Teil einer europäischen Solidaritätsaktion) gehandelt hatte. Andererseits sind wir uns aber voll bewusst, dass solche Aktionen als exzeptionelle Sonderlösungen zu betrachten sind und unter keinen Umständen zu einem Routine-Ausweg werden dürfen.

Gestützt auf diese Ueberlegungen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. Von den obigen Ausführungen wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Die Handelsabteilung wird ermächtigt, dem Konsortium schweizerischer Grossbanken zuzusichern, dass die Bundesbehörden bei Verhandlungen über eine allfällige spätere Konsolidierung schweizerischer Forderungen gegenüber Jugoslawien dafür eintreten würden, dass der vorerwähnte Bankenkredit nicht schlechter

behandelt wird, als die ERG-gesicherten Warenguthaben, und dass dieser Bankenkredit demzufolge in ein Konsolidierungsabkommen mit Jugoslawien einzubeziehen wäre.

3. Das Bankenkonsortium hat sich zu verpflichten, im Falle eines Einbezugs des Bankenkredits an Jugoslawien in ein Schuldenkonsolidierungsabkommen eine ad hoc-Gebühr zu entrichten, die analog zur ERG-Gebühr im Moment der Schuldenkonsolidierung berechnet würde.
4. Das Entgegenkommen gegenüber dem Bankenkonsortium versteht sich angesichts der besonderen Verhältnisse des vorliegenden Falles und entfaltet keine Präjudizwirkung.

zum Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 9. März 1971
 Jugoslawien
 EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Mit dem Antrag des Volkswirtschaftsdepartements sind wir einverstanden.

Das ungelöste Verhältnis zwischen Belgrad und

Zum Mitbericht:

- Politisches Departement
- Finanz- und Zolldepartement

Protokollauszug:

- Volkswirtschaftsdepartement
 (Handelsabteilung) 10 Exemplare
- Politisches Departement 6 Exemplare
- Finanz- und Zolldepartement 6 Exemplare

s.C.41.You.152.0. - RL/1e

Bern, den 22. März 1972

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tM i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 9. März 1972 betreffend Bankdarlehen an Jugoslawien

Mit dem Antrag des Volkswirtschaftsdepartements sind wir einverstanden.

Das ungeklärte Verhältnis zwischen Belgrad und Moskau und die internen Schwierigkeiten Titos mit den Kroaten erschweren eine Prognose über das künftige politische Schicksal Jugoslawiens. Gerade deshalb verdienen Bemühungen Unterstützung, die darauf abzielen zu verhindern, dass dieses Land auch in eigentliche wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät und dadurch eine zusätzliche Schwächung erfährt.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT