

18. Juni 1973

Pakistan - Konsolidierung gewisser Aussenschulden

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 6. Juni 1973 (Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 14. Juni 1973
 (Zustimmung)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 12. Juni 1973
 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Volkswirtschaftsdepartements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen;
2. das am 7. Dezember 1972 von Minister Bühler, Vizedirektor der Handelsabteilung, paraphierte Abkommen wird genehmigt;
3. die Handelsabteilung wird beauftragt, mit Pakistan Verhandlungen über den Abschluss des endgültigen Konsolidierungsabkommens zu führen;
4. im Rahmen der vorgesehenen Konsolidierung wird Pakistan ein Kredit von höchstens 17 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, der zu 85 Prozent den Mitteln der Exportrisikogarantie und zu 15 Prozent allgemeinen Bundesmitteln entnommen wird;
5. Botschafter Mallet (Islamabad) oder Minister Bühler werden ermächtigt, das Konsolidierungsabkommen zu unterzeichnen;
6. die Bundeskanzlei wird beauftragt, die erforderlichen Vollmachten auszustellen;
7. die Handelsabteilung wird ermächtigt, nötigenfalls mit Pakistan Verhandlungen über eine Verlängerung des Konsolidierungsabkommens um höchstens zwölf Monate zu führen;
8. die Handelsabteilung wird ermächtigt, Pakistan den Saldo von rund 40 Millionen Franken des Transferkredits II zur Verfügung zu stellen.

Protokollauszug an:

- EVD 12 (GS 2, HA 10) zum Vollzug mit Vollmacht
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- Fin.Del. 2 " "

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

SRUWALT

An den B u n d e s r a t

Nicht für die Presse

AUSGETEILT

Bü/Schä/kü.Pak.861.5

Pakistan - Konsolidierung gewisser Aussenschulden

I.

1. Pakistan hatte gegen Ende der Sechzigerjahre mit wachsenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu kämpfen. Die Aufwendungen für den Schuldendienst, die 1960 erst 3,6 Prozent der Ausfuhrerlöse ausmachten, stiegen bis 1969 auf 21 Prozent. In der zweiten Jahreshälfte 1970 wurde Ostpakistan von schweren Ueberschwemmungen heimgesucht und ein Wirbelsturm forderte tausende von Todesopfern. Im Frühjahr 1971 verstärkten sich die sezessionistischen Bestrebungen in der Ostprovinz und führten in der Folge zur bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Indien und Pakistan. Im Dezember 1971 übernahm eine bengalische Regierung in Dacca die Führung der neuen Nation Bangladesh.

Die Wirtschaft von ganz Pakistan wurde durch diese Ereignisse schwer angeschlagen. Für das nun verbleibende Pakistan (Westregion) bedeutete der Abfall der Ostprovinz einen grossen Verlust. Einmal hatte sie als grösster Juteexporteur der Welt einen wesentlichen Teil der Deviseneinnahmen des Landes aufgebracht; andererseits hatte sich in den beiden Provinzen eine gewisse Komplementärwirtschaft gebildet. Durch den Bruch verlor Westpakistan einen bedeutenden Markt und die Deviseneinnahmen, die zum Teil dem Ausbau seiner Industrie gedient hatten, blieben aus. Die westlichen Geberländer, die bisher Pakistan regelmässig bedeutende Wirtschaftshilfe geleistet hatten, zögerten mit der Zusage neuer Kredite je mehr sich die politische und wirtschaftliche Lage in Pakistan verschlechterte.

2. Unter dem Druck dieser Ereignisse sah sich die pakistanische Regierung im Mai 1971 gezwungen, für die Bedienung gewisser Aussenschulden, ohne vorherige Konsultation mit den Gläubigern, ein Moratorium zu erklären. Erst anfangs 1972, als die Sezession der ehemaligen Ostprovinz Tat-

sache geworden war und General Yahya Khan dem Exponenten der Mehrheitspartei im verbliebenen Staatsteil, Zulfikar Ali Bhutto, die Regierung übergeben hatte, zeigten sich Anhaltspunkte für eine Verständigung mit den Gläubigerländern. Diese Gespräche fanden im Rahmen des "Pakistan Konsortiums" statt, dem die wichtigsten westlichen Geberländer (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Schweden und USA) angehören und das jeweils unter dem Vorsitz der Weltbank tagte. Die Schweiz nahm an diesen Sitzungen regelmässig als Beobachter teil.

3. Auf Grund von Studien, die durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds Ende 1971 und Anfang 1972 ausgearbeitet wurden, zeigte es sich sehr bald, dass Massnahmen, die sich allein auf das Verhältnis zu den Gläubigerländern bezogen, nicht ausreichen würden, um die pakistanische Wirtschaft lebensfähig zu erhalten. Dies führte Pakistan dazu, im Mai 1972 seine Währung drastisch abzuwerten und mit dem Internationalen Währungsfonds ein stand by - Arrangement in der Höhe von 100 Mio. Dollar zu vereinbaren. Gleichzeitig verpflichtete sich die pakistanische Regierung zu einer Reihe von Reformen am Währungs-, Einfuhr- und Steuersystem.

Nachdem Pakistan mit diesen Massnahmen die Grundlage für eine künftige konstruktive Zusammenarbeit mit seinen Gläubigerländern geschaffen hatte, zeigten sich diese bereit, ihrerseits durch die Konsolidierung gewisser Schulden einen Beitrag zur Entlastung der pakistanischen Zahlungsbilanz und zur Schonung der bereits sehr stark reduzierten Währungsreserven zu leisten. Ende Mai 1972 legten deshalb die Vertreter der dem "Pakistan Konsortium" angehörenden Staaten die Rahmenbedingungen für die Konsolidierung gewisser Schulden fest und beschlossen, ihren Regierungen die Aufnahme bilateraler Verhandlungen zur Regelung der offen gebliebenen Fragen zu empfehlen.

Grundsätzlich sollen 60 Prozent aller zwischen dem 1. Mai 1971 und 30. Juni 1973 fälligen Kapitalrückzahlungen und Zinsen konsolidiert werden. Der Konsolidierungskredit soll innert 3 Jahren ab 1. Juli 1974 zurückbezahlt und zu einem möglichst tiefen Satz, höchstens jedoch 5 Prozent p.a. verzinst werden. Gleichzeitig wurde Pakistan aufgefordert, auch mit den dem "Konsortium" nicht angehörenden Gläubigern über gleichwertige Erleichterungen zu verhandeln.

II.

4. Wir hatten schon im August 1972 versucht, mit dem pakistanischen Finanzministerium ins Gespräch zu kommen, um abzuklären, in welchem Sinne eine Lösung mit unserem Land, das im Zeichen der internationalen Solidarität nicht abseits stehen konnte, möglich wäre. Offenbar wollte aber die pakistanische Regierung vorerst mit den

- 3 -

Mitgliedsländern des "Konsortiums" zu einer Einigung gelangen. Nachdem im Herbst 1972 einige Gläubigerstaaten bereits Konsolidierungsabkommen unterzeichnet hatten, traf Anfang Dezember eine Delegation des pakistanischen Finanzministeriums in Bern ein. Wir stellten fest, dass die Absichten Pakistans sich weitgehend mit der von uns vorgesehenen Lösung deckten, dass aber mit Bezug auf den Konsolidierungsbetrag noch eine Differenz bestand. Jedenfalls war man sich darüber einig, dass nur die pakistanischen Schulden aus dem Transferkredit I in die Konsolidierung einbezogen werden sollten, der Pakistan in den Jahren 1964 und 1967 durch ein schweizerisches Bankenkonsortium eingeräumt worden war. Sämtliche Schulden an schweizerische Gläubiger aus Lieferungen ausserhalb dieses Kredits hat Pakistan trotz des Moratoriums laufend bezahlt, und wird dies auch weiter tun.

Auf Wunsch der pakistanischen Delegation erklärten wir uns bereit, einen Abkommensentwurf zu paraphieren. Die Beseitigung der noch bestehenden Differenz wurde weiteren Verhandlungen vorbehalten. Die am 7. Dezember 1972 paraphierte vorläufige Uebereinkunft (siehe Beilage), die sich an die Rahmenbedingungen des "Pakistan Konsortiums" hält, sieht im wesentlichen vor:

- konsolidiert werden die zwischen dem 1. Mai 1971 und 30. Juni 1973 fälligen Kapitalrückzahlungen aus Lieferungen im Rahmen des Transferkredites I; diese Lieferungen sind durch die schweizerische Exportrisikogarantie gedeckt;
 - im Ausmass der an das schweizerische Bankenkonsortium geleisteten Zahlungen stellt die schweizerische Regierung Pakistan einen Konsolidierungskredit zur freien Verfügung;
 - dieser Kredit ist zwischen dem 1. Juli 1974 und dem 1. Juli 1977 in sieben gleichen Halbjahresraten zurückzuzahlen und mit 4 Prozent zu verzinsen.
5. Die in der Konsolidierungsperiode fälligen Kapitalrückzahlungen aus Lieferungen unter dem Transferkredit I belaufen sich nach unseren Erhebungen auf 11,86 Millionen Franken. Demgegenüber ergeben 60 Prozent der gesamten von Pakistan an schweizerische Gläubiger zwischen dem 1. Mai 1971 und dem 30. Juni 1973 zu zahlenden Schulden einen Betrag von 16,68 Millionen Franken. Um diese Summe zu erreichen, die den obenerwähnten Rahmenbedingungen des "Pakistan Konsortium" entspricht, sehen wir als definitive Lösung vor, die folgenden aus der Beanspruchung des Transferkredits I entstandenen pakistanischen Schulden zu konsolidieren:

- 4 -

	Mio.Fr.
- 100 % der Kapitalrückzahlungen aus Lieferungen an Ostpakistan	4,16
- 100 % der Zinsen auf Schulden aus Lieferungen an Ostpakistan	2,70
- 100 % der Kapitalrückzahlungen aus Lieferungen an Westpakistan	7,71
- 48,66 % der Zinsen auf Schulden aus Lieferungen an Westpakistan	2,11
Total	<u>16,68</u>

Dementsprechend muss der im paraphierten Abkommen vom 7. Dezember 1972 vorgesehene Konsolidierungskredit an Pakistan von 11,86 Mio. Franken auf maximum 17 Mio. Franken erhöht werden.

Eine Aufteilung der Kapitalrückzahlungen und Zinsen auf West- und Ostpakistan drängt sich auf. Obschon Pakistan vorderhand auch für Schulden haftet, die es für Lieferungen an die ehemalige Ostprovinz übernahm, hat es doch klar zu verstehen gegeben, dass Bangladesch als Nachfolgestaat schlussendlich die laufenden finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Ausland aus Kreditengagements vor der Unabhängigkeit selbst erfüllen müsse. Die Aufteilung ist daher auch im Hinblick auf unsere später mit Bangladesch zu führenden Verhandlungen notwendig. Die Auseinandersetzung zwischen Pakistan und Bangladesch dürfte bis zum Ablauf der Konsolidierungsperiode am 30. Juni 1973 kaum abgeschlossen sein. Das "Konsortium" nimmt daher in Aussicht, die Konsolidierung - sofern bis zum 30. Juni 1973 die endgültige Schuldenaufteilung nicht vorgenommen werden kann - um 6 oder 12 Monate zu verlängern, wobei auch wir mit Pakistan eine entsprechende zusätzliche Vereinbarung treffen müssten.

In dem mit Pakistan am 7. Dezember 1972 paraphierten Teilabkommen wurde ein Konsolidierungszins von 4 Prozent p.a. festgelegt. Die pakistanische Verhandlungsdelegation beantragte jedoch schon damals eine Reduktion dieses Satzes, um ihn den von den meisten übrigen Gläubigerländern zugestandenen tieferen Zinssätzen anzugleichen. Die schweizerischen Verhandlungsbeauftragten sollten daher ermächtigt werden, den Konsolidierungszins im Rahmen der endgültigen Lösung nötigenfalls auf 3 Prozent p.a. herabzusetzen. Andererseits ist Pakistan offenbar bereit, für die Zeit während der Moratoriumsperiode 1. Mai 1971 bis 30. Juni 1973 auf den konsolidierten Beträgen von ihrer Fälligkeit bis zur effektiven Zahlung einen Moratoriumszins von 4 Prozent zu entrichten.

- 5 -

Die zur Bereitstellung des Konsolidierungskredites erforderlichen Mittel von rund 17 Mio. Franken würden zu 85 Prozent (= 14,5 Mio. Franken) den Rückstellungen der Exportrisikogarantie entnommen; zur Deckung der restlichen 15 Prozent (= 2,5 Mio. Franken) müssten allgemeine Bundesmittel herangezogen werden.

Im Rahmen der endgültigen Regelung mit Pakistan sehen wir vor, die am 7. Dezember 1972 paraphierte Vereinbarung, die nur die Konsolidierung der Kapitalrückzahlungen umfasst, in ein die Konsolidierung von Kapital und Zinsen umfassendes Abkommen einzubauen. Je nach dem Verlauf der Verhandlungen wird das Abkommen in Islamabad oder Bern unterzeichnet werden.

III.

6. Durch Bundesbeschluss betreffend den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen vom 17. März 1966 (AS 1966 893), verlängert durch Bundesbeschluss vom 18. März 1970 (AS 1970 1707) ist der Bundesrat zum Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen der vorstehenden Art ermächtigt. Die Bedingung, dass mindestens zwei Drittel der zu konsolidierenden schweizerischen Forderungen durch die Exportrisikogarantie des Bundes gedeckt sein müssen, ist erfüllt, weil sämtliche unter das Abkommen fallenden Forderungen ERG-gedeckt sind.

IV.

In einem gewissen Zusammenhang mit dieser Konsolidierung steht auch die Frage der Freigabe des Saldos, der heute im Rahmen des Transferkredits II noch offen ist. Dieser Kredit von insgesamt 50 Mio. Franken Lieferwert besteht je zur Hälfte aus einem Banken- und einem Bundeskredit. Er wurde Pakistan, nach Genehmigung durch die eidgenössischen Räte, im Abkommen vom 16. April 1970 eröffnet. Der Kredit weist heute einen offenen Saldo von rund 40 Mio. Franken auf, weil wir seit Mai 1971, d.h. seit dem pakistanischen Moratorium, die weitere Ausnützung gesperrt hatten. Pakistan ist mit dem Begehren an uns gelangt, den Saldo dieses ursprünglich für West- und Ostpakistan gedachten Kredites allein verwenden zu dürfen. Nach unserer Auffassung kann eine teilweise Ausnützung des Kredits durch Bangladesh nicht in Betracht gezogen werden, weil dieses Land vor allem langfristige Mittel zu sehr tiefen Zinssätzen für seinen Wiederaufbau benötigt, während der Transferkredit II innert 15 Jahren zurückzuzahlen und mit ca. 5 Prozent zu verzinsen ist. Für eine Hilfe an Bangladesh wird man andere Lösungsmöglichkeiten in Aussicht nehmen müssen. Wir beantragen Ihnen daher, den erwähnten Saldo

von rund 40 Mio. Franken in vollem Umfang Pakistan zur Verfügung zu stellen; für eine angemessene Streuung auf die verschiedenen Zweige unserer Produktionsgüterindustrie werden wir dabei besorgt sein. Die an diesem Mischkredit beteiligten vier Banken sind mit unserem Vorschlag einverstanden.

V.

Gestützt auf diese Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. Vom vorstehenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen;
2. das am 7. Dezember 1972 von Minister Bühler, Vizedirektor der Handelsabteilung, paraphierte Abkommen wird genehmigt;
3. die Handelsabteilung wird beauftragt, mit Pakistan Verhandlungen über den Abschluss des endgültigen Konsolidierungsabkommens zu führen;
4. im Rahmen der vorgesehenen Konsolidierung wird Pakistan ein Kredit von höchstens 17 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, der zu 85 Prozent den Mitteln der Exportrisikogarantie und zu 15 Prozent allgemeinen Bundesmitteln entnommen wird;
5. Botschafter Mallet (Islamabad) oder Minister Bühler werden ermächtigt, das Konsolidierungsabkommen zu unterzeichnen;
6. die Bundeskanzlei wird beauftragt, die erforderlichen Vollmachten auszustellen;
7. die Handelsabteilung wird ermächtigt, nötigenfalls mit Pakistan Verhandlungen über eine Verlängerung des Konsolidierungsabkommens um höchstens zwölf Monate zu führen;
8. die Handelsabteilung wird ermächtigt, Pakistan den Saldo von rund 40 Millionen Franken des Transferkredits II zur Verfügung zu stellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

P.A. an: Eidg. Politisches Departement
Eidg. Finanz- und Zolldepartement
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
(GS und Handel 10)