

21. August 1974

Pakistan und Bangladesh; Schuldenaufteilung, Schuldanerkennung,
Schuldenkonsolidierung. Instruktionen

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 7. August 1974 (Beilage)

Politisches Departement. Mitbericht vom 14. August 1974

(Zustimmung)

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 15. August 1974

(Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Der Bericht des Volkswirtschaftsdepartements wird im Sinne von Verhandlungsinstruktionen genehmigt.
2. Die Handelsabteilung wird ermächtigt:
 - a. mit Pakistan und Bangladesh nach Beendigung der Schuldenaufteilungs-Verhandlungen entsprechende Schuldanerkenntnisabkommen zu schliessen;
 - b. mit Pakistan und Bangladesh vorbehältlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung Schuldenkonsolidierungsabkommen zu schliessen.
3. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, im gegebenen Zeitpunkt die erforderlichen Vollmachten auszustellen.

Protokollauszug an:

- EVD 20 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

Bern, den

Nicht für die Presse
AUSGETEILT

An den B u n d e s r a t

Schl/md - Banglad. 861.5
 Pak. 861.5

Pakistan, Bangladesh - Schuldenaufteilung, Schuldanerkennung,
 Schuldenkonsolidierung

I.

1. Wir beantragen Ihnen hiermit, die Handelsabteilung zu ermächtigen, mit den Regierungen von Pakistan und Bangladesh Verhandlungen über die Regelung gewisser Schulden gegenüber schweizerischen Gläubigern zu führen. Diese Verhandlungen beziehen sich im einzelnen auf folgende Aspekte:
- a) Aufteilung der zurzeit noch ausstehenden Kapitalschuld aus Krediten, die der Regierung des seinerzeitigen Gesamt-Pakistans gewährt, von letzterer jedoch in den beiden ehemaligen Provinzen, den heute unabhängigen Staaten Pakistan und Bangladesh verwendet wurden.
 - b) Anerkennung durch die Regierungen der beiden Staaten des auf sie entfallenden Schuldenanteiles.

- 2 -

- c) Teilweise Konsolidierung des von Pakistan und Bangladesh zu leistenden Schuldendienstes.

Unsere Teilnahme an den auf multilateraler Ebene vereinbarten Schuldenkonsolidierungsaktionen drängt sich sowohl zum Schutze der unmittelbar betroffenen schweizerischen finanziellen Interessen, als auch im Hinblick auf die Uebernahme eines angemessenen Beitrages an eine langfristige Stützungsaktion für die beiden betroffenen Länder auf.

II.

2. Schuldenaufteilung zwischen Pakistan und Bangladesh

a) Multilaterale Vereinbarung

Ende 1971 trennten sich die beiden pakistanischen Provinzen West-Pakistan und Ost-Pakistan; aus dem früheren Ost-Pakistan wurde der selbständige Staat Bangladesh. Nach dieser Trennung erklärte die pakistanische Regierung, sich nicht mehr länger für haftbar zu halten für die noch ausstehende Kapitalschuld aus Krediten, die seinerzeit der Regierung von Gesamt-Pakistan eingeräumt worden waren, von dieser jedoch ganz oder teilweise im damaligen Ost-Pakistan verwendet wurden. Demgegenüber vertrat die Regierung von Bangladesh die Auffassung, die Frage der Schuldenaufteilung bilde Bestandteil eines wesentlich komplexeren Problemkreises, der u.a. auch die Kompensation für Kriegsschäden, die Verteilung des gesamt-pakistanischen Vermögens (Devisenreserven, Guthaben beim Internationalen Währungsfonds, staatliche Fluggesellschaft) und zwischenstaatliche Kapitaltransaktionen vor der Unabhängigkeit umfasse.

Das unter dem Vorsitz der Weltbank stehende Pakistan-Konsortium

befasste sich seit 1972 wiederholt mit diesem Problem. Schliesslich vereinbarten die Konsortium-Mitglieder mit den Regierungen von Pakistan und Bangladesh, die Schuldenaufteilung sofort an die Hand zu nehmen; sie sollte sich auf die am 1. Juli 1974 ausstehende Kapitalschuld beschränken, die auf Krediten beruht, die der Finanzierung von fertiggestellten, sichtbar in Bangladesh gelegenen Projekten gedient hatten, Im Rahmen dieser Regelung würde Pakistan weiterhin den Schuldendienst für Warenhilfekredite leisten, die gesamthaft oder teilweise Lieferungen nach Bangladesh finanzierten.

b) Anwendung der multilateralen Vereinbarung auf die Schweiz

Ein schweizerisches Bankenkonsortium hat Pakistan 1964 einen durch die Exportrisikogarantie gedeckten Kredit (Pakistan Transferkredit I) im Lieferwert von Fr. 43 Mio, der 1967 auf Fr. 63 Mio erhöht wurde, bereitgestellt. Er diente der Finanzierung von schweizerischen Produktionsgüterlieferungen nach West- und Ost-Pakistan. Die am 1. Juli 1974 nach Abzug der bisherigen Rückzahlungen ausstehende Kapitalschuld beträgt Fr. 27 Mio. Aufgrund unserer Erhebungen entfallen davon Fr. 16 Mio auf Pakistan und Fr. 11 Mio auf Bangladesh. Die exakten, von Pakistan und Bangladesh zu übernehmenden Anteile sind in bilateralen Verhandlungen zu ermitteln und schliesslich in einem Memorandum niederzulegen.

3. Schuldanererkennungsabkommen mit den Regierungen von Pakistan und Bangladesh

Das Ergebnis der Schuldenaufteilung ist in Schuldanererkennungsabkommen mit den Regierungen von Pakistan und Bangladesh festzuhalten. Diese Schuldanererkennungsabkommen sind erforderlich, weil die aufzuteilenden Schulden aus dem erwähnten Bankenkredit stammen, für

den die schweizerische Regierung durch bilaterale Abkommen vom 22. Juni 1964 und 9. Januar 1967 die Exportrisikogarantie gewährt hat. Gleichzeitig garantiert Pakistan in den letzteren der schweizerischen Regierung die Erfüllung des Schuldendienstes gegenüber den schweizerischen Banken. Mit den zu schliessenden Schuldanerkenntnisabkommen soll Pakistan von einem Teil der Schuld befreit und Bangladesh verpflichtet werden, ihn zu übernehmen.

Da zwischen dem schweizerischen Bankenkonsortium, das den aufzuteilenden Kredit gewährt hat, und Pakistan, parallel zur Regierungsvereinbarung, ein Kreditabkommen besteht, muss auch dieses im gleichen Sinne angepasst werden. Die Verhandlungen darüber werden gleichzeitig mit den von uns zu führenden stattfinden.

4. Multilaterale Vereinbarung betreffend Schuldenkonsolidierungen mit Pakistan und Bangladesh

Pakistan und Bangladesh haben erklärt, aufgrund ihrer prekären Zahlungsbilanzsituation nicht in der Lage zu sein, ihre Aussen-schuld entsprechend den ursprünglichen Vereinbarungen mit den ausländischen Gläubigern zu bedienen.

a) Pakistan

Pakistan befindet sich seit den späten 60er Jahren in einer prekären Zahlungsbilanzsituation. Es musste bereits 1970 über 25 % seiner Exporterlöse für den Schuldendienst aufwenden. Dies ist einer der höchsten Prozentsätze aller Entwicklungsländer. Die Sezessionswirren und der darauf folgende Wegfall des wichtigen ost-pakistanischen Marktes haben diese Situation noch verschärft. Pakistan hat seither den Schuldendienst auch für jene Kredite zu bestreiten, die Ost-Pakistan zukamen. Dies führte dazu, dass 1973 eine international vereinbarte

- 5 -

Schuldenkonsolidierung durchgeführt werden musste, an der sich auch die Schweiz beteiligte. Diese Massnahme erwies sich jedoch als ungenügend.

Nach eingehender Prüfung der gegenwärtigen Wirtschaftslage und der Zukunftsaussichten Pakistans haben deshalb die Mitgliedländer des Konsortiums in Uebereinstimmung mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds vereinbart, den Schuldendienst Pakistans durch die Gewährung langfristiger Kredite (30 Jahre Laufzeit, einschliesslich 10 Jahren Karenzfrist, 2,5 % Zins p.a.) zu konsolidieren. Während vier Jahren (1974/75-1977/78) sollen jeweils 71 %, 61 %, 61 % und 55 % des jährlich anfallenden Schuldendienstes konsolidiert werden.

b) Bangladesh

Bangladesh zählt seit jeher zu den ärmsten Ländern der Welt. Im Verlauf des Unabhängigkeitskrieges wurden zudem die industriellen und landwirtschaftlichen Anlagen sowie die gesamte Infrastruktur erheblich beschädigt oder zerstört. Noch heute leidet die Wirtschaft des Landes unter diesen Auswirkungen. Es bestehen kaum Aussichten für Bangladesh, in absehbarer Zeit wesentliche wirtschaftliche Fortschritte zu erzielen. Die Weltbank empfiehlt daher den Mitgliedländern des Konsortiums, eine Schuldenkonsolidierung zu äusserst weichen Bedingungen vorzunehmen. Die Konsolidierungskredite der einzelnen Gläubigerländer sollen eine Laufzeit von 50 Jahren, einschliesslich 10 Karenzjahren, und einen Zins von 0,75 % im Jahr aufweisen. Der Umfang der Konsolidierung entspricht dem von Bangladesh im Rahmen der Schuldenaufteilung von Pakistan zu übernehmenden Schuldendienst.

5. Die Beteiligung der Schweiz an den Konsolidierungen Pakistan und Bangladesh

a) Gründe für eine schweizerische Beteiligung

In den erwähnten multilateralen Vereinbarungen hatten die Schuldnerländer die Verpflichtung zu übernehmen, auch mit Nicht-Mitgliedländern Konsolidierungsabkommen zu schliessen und dabei keine günstigeren Bedingungen zu vereinbaren.

Da Pakistan gegenüber der schweizerischen Exportindustrie eine beachtliche Schuldnerrolle einnimmt, hatten wir ein Interesse, die Gespräche über die bevorstehenden Konsolidierungen laufend als Beobachter zu verfolgen, wie dies bereits anlässlich der Konsolidierung im Jahre 1973 der Fall war. Unter den geschilderten wirtschaftlichen Verhältnissen Pakistans und Bangladeshs ist eine Konsolidierung unvermeidbar. Nur damit kann eine einseitig erklärte Zahlungseinstellung vermieden werden. Eine schweizerische Beteiligung an den Konsolidierungen mit Pakistan und Bangladesh drängt sich sowohl zum Schutze der unmittelbar betroffenen schweizerischen finanziellen Interessen, als auch im Hinblick auf eine nachhaltige wirtschaftliche Stärkung der beiden Länder auf. Die beiden Konsolidierungen stellen - in Abweichung von allen ähnlichen Operationen, an denen sich die Schweiz bisher beteiligt hat - Aktionen dar, die einen langfristigen Effekt aufweisen; diesem kommt zum Teil Hilfscharakter zu.

Die Mitgliedländer des Konsortiums würden es nicht verstehen, wenn die Schweiz den Konsolidierungen, an denen sich die bedeutendsten westlichen Gläubigerländer gleichermassen beteiligen, abseits stehen würde.

b) Finanzielle Auswirkungen einer Beteiligung der Schweiz

- Pakistan

Die von Pakistan schweizerischen Gläubigern in der Konsolidierungsperiode 1974/75 bis 1977/78 geschuldeten, exportrisikogarantie-gedeckten Zahlungen belaufen sich nach unseren bisherigen Ermittlungen gesamthaft auf Fr. 45 Mio. In Anwendung der multilateral vereinbarten Konsolidierungsätze ergibt sich ein im Rahmen des Konsolidierungsabkommens aufzubringender Kreditbedarf von Fr. 30 Mio. Dieser wäre im Ausmass der Exportrisikogarantie-Deckung der zu konsolidierenden Forderungen (etwa 85 % = Fr. 25,5 Mio) aus Mitteln der Exportrisikogarantie und für den Rest von rund Fr. 4,5 Mio aus allgemeinen Bundesmitteln zu bestreiten.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass Pakistan während der Verhandlungen unter Hinweis auf die multilaterale Vereinbarung beantragen wird, auch nicht-exportrisikogarantie-versicherte, private Kredite in die Konsolidierung einzu beziehen. Wir verfügen zurzeit über keine genauen Angaben in bezug auf das Ausmass dieser privaten schweizerischen Kredite. Wir werden versuchen, diese Fälligkeiten aus der Konsolidierung auszuschliessen. Sollte Pakistan, mit Rücksicht auf seine Verpflichtung, alle Gläubiger gleich zu behandeln, nicht in der Lage sein, diese schweizerische Forderung zu akzeptieren, könnten wir uns aufgrund der bestehenden schweizerischen Rechtsgrundlage lediglich bereit erklären, diese privaten Forderungen bis zur Hälfte der exportrisikogarantie-gedeckten Verpflichtungen, d.h. Fr. 22,5 Mio, ebenfalls zu konsolidieren. Der hiezu notwendige Konsolidierungskredit von ca. Fr. 15 Mio müsste aus allgemeinen Bundesmitteln bereitgestellt werden.

- Bangladesh

Die von Bangladesh am 1. Juli 1974 von Pakistan zu übernehmenden und aufgrund der multilateralen Vereinbarung gleichzeitig zu konsolidierenden Kapitalamortisationen aus dem Transferkredit I betragen rund Fr. 11 Mio. Der erforderliche Konsolidierungskredit würde ebenfalls im Ausmass der Exportrisikogarantie-Deckung der unter die Konsolidierungsvereinbarung fallenden Zahlungen (85 % = Fr. 9,35 Mio) aus Exportrisikogarantie-Mitteln und für den Rest von Fr. 1,65 Mio aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert.

Der Gesamtaufwand zur Finanzierung der Konsolidierungskredite an Pakistan und Bangladesh würde sich demnach auf höchstens Fr. 56 Mio belaufen, wovon Fr. 35 Mio der Exportrisikogarantie und Fr. 21 Mio allgemeinen Bundesmitteln entnommen würden.

Je nach Entwicklung der Verhandlungen über die Schuldenaufteilung und den Abschluss der Schuldanerkenntnis- und Schuldensolidierungsabkommen schliessen wir nicht aus, dass im Hinblick auf eine wirkungsvolle Wahrung der schweizerischen Interessen eine Verhandlungsdelegation nach Pakistan und Bangladesh entsandt werden muss.

Falls die Konsolidierung Pakistan auf die exportrisikogargantiegedeckten Forderungen beschränkt bleibt, werden die im Budget 1975 sowie in der Finanzplanung 1976-79 zu diesem Zwecke eingesetzten Beträge für die Finanzierung des Exportrisikogargantie- und Bundesanteiles der beiden Konsolidierungskredite an Pakistan und Bangladesh ausreichen. Sofern nicht exportrisikogargantie-

gedeckte Forderungen im erwähnten Ausmass konsolidiert werden müssten, würden sich 1975 und in den darauf folgenden drei Jahren ein zusätzlicher Bedarf an allgemeinen Bundesmitteln von je ca. Fr. 4 Mio ergeben. Sie haben in Ihrem Beschluss vom 27. März 1974 betreffend die Finanzplanung des Bundes für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1975 - 1979 Aenderungen vorbehalten, die sich im Bereiche der Schuldenkonsolidierungen aus unvorhergesehenen Ereignissen ergeben könnten. Sollte für nicht-exportrisikogarantie-gedekte, zu konsolidierende Fälligkeiten nachträglich die Exportrisikogarantie gewährt werden, würde sich der Bedarf an allgemeinen Bundesmitteln im Ausmass der Exportrisikogarantie-Deckung reduzieren. Die Durchführung und Verwaltung der Konsolidierungsabkommen bringt keinen zusätzlichen personellen Aufwand.

6. Rechtsgrundlagen

a) Schuldanererkennungsabkommen

Die Schuldanererkennungsabkommen betreffen ausschliesslich die Regierungsvereinbarungen zwischen der Schweiz und Pakistan vom 22. Juni 1964 und 9. Januar 1967, die aufgrund der Bundesratsbeschlüsse vom 26. Januar 1962 und 8. Juli 1966 geschlossen wurden. Der Bundesrat ist zur Aenderung dieser Abkommen mit Pakistan und zum Abschluss der neuen Vereinbarung mit Bangladesh zuständig, da sie inhaltlich nicht über die erwähnten bestehenden Regierungsabkommen hinausgehen. Diese Abkommen sind gleichzeitig mit den Schuldenkonsolidierungsabkommen in Kraft zu setzen; ein entsprechender Antrag wird Ihnen zu gegebener Zeit unterbreitet werden.

b) Schuldenkonsolidierungsabkommen

Der Bundesbeschluss betreffend den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen vom 17. März 1966, dessen Gültigkeit mit Bundesbeschluss vom 18. März 1970 bis zum 31. Juli 1980 verlängert wurde, ermächtigt den Bundesrat, Abkommen über die Konsolidierung von schweizerischen Forderungen abzuschliessen und die erforderlichen Kredite bereitzustellen, sofern der Bund für mindestens zwei Drittel des gesamten Betrages der durch die Abkommen erfassten Forderungen die Exportrisikogarantie gewährt hat. Diese Voraussetzung ist im Fall Bangladesh erfüllt. Bei Pakistan bildet dieses Verhältnis die oberste Grenze für den Einschluss nicht-exportrisikogarantie-gedeckter Forderungen.

Nach Artikel 2 des erwähnten Bundesbeschlusses bleiben Abkommen, die unter die Bestimmung des Artikels 89, Absatz 4 der Bundesverfassung fallen, der Zuständigkeit der Bundesversammlung vorbehalten. Da beide Konsolidierungsabkommen Rückzahlungsfristen von über 15 Jahren vorsehen, sind sie zu gegebener Zeit den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten.

III.

Gestützt auf diese Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. Den vorstehenden Bericht im Sinne von Verhandlungsinstruktionen zu genehmigen;

2. Die Handelsabteilung zu ermächtigen,

- a) mit Pakistan und Bangladesh nach Beendigung der Schuldenaufteilungs-Verhandlungen entsprechende Schuldanererkennungsabkommen zu schliessen;
- b) mit Pakistan und Bangladesh vorbehältlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung Schuldenkonsolidierungsabkommen zu schliessen;

3. Die Bundeskanzlei zu beauftragen, im gegebenen Zeitpunkt die erforderlichen Vollmachten auszustellen.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Geht zum Mitbericht an:

EPD
EFZD

P.A. an:

EVD (20)
EPD (6)
EFZD (6)