

23. Oktober 1974

Schuldenkonsolidierung Pakistan - nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 7. Oktober 1974 (Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 14. Oktober 1974 (Beilage)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 11. Oktober 1974
 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Die nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für ursprünglich nicht versicherte Forderungen der Firma Ciba-Geigy AG gegenüber Pakistan wird ohne Präjudiz für die Zukunft gestattet, sofern sie im Zusammenhang mit schweizerischen Warenlieferungen stehen und die Voraussetzungen für den Einschluss in die Konsolidierung erfüllt sind.

Protokollauszug an:

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

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

SAMMUT

Bern, den

Nicht für die Presse

AUSGETEILT

An den B u n d e s r a t

Schä/fm - Pak. 861.5

Schuldenkonsolidierung Pakistan - nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie

1. Die Handelsabteilung hat aufgrund Ihres Beschlusses vom 21. August 1974 mit Pakistan Verhandlungen über den Abschluss eines Schuldenkonsolidierungsabkommens geführt; hinsichtlich der zu treffenden Vereinbarung wurde dabei weitgehende Uebereinstimmung erzielt. Die in Aussicht genommene Lösung orientiert sich an den im Weltbank-Konsortium - dessen Beratungen die Schweiz als Beobachter verfolgt - vereinbarten Rahmenbedingungen und schliesst auch die Konsolidierung von Fälligkeiten ein, die ursprünglich durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckt waren. Um zu vermeiden, diese letzteren Schulden ganz aus allgemeinen Bundesmitteln zu konsolidieren, konnten die betroffenen schweizerischen Gläubiger bewogen werden, die nachträgliche Deckung durch die Exportrisikogarantie zu beantragen.

Ihre Zustimmung zur nachträglichen Gewährung der Exportrisikogarantie würde die Ausgestaltung eines Schuldenkonsolidierungsabkommens erlauben, das gleichzeitig den pakistanischen Vorstellungen und den schweizerischen Gesamtinteressen Rechnung trägt.

2. Mit Beschluss vom 21. August 1974 haben Sie den Bericht des Volkswirtschaftsdepartementes über die Beratungen und Beschlüsse des Weltbank-Konsortiums Pakistan in bezug auf eine Schuldenkonsolidierung im Sinne von Verhandlungsinstruktionen ge-

nehmigt. Gleichzeitig haben Sie die Handelsabteilung ermächtigt, vorbehältlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung mit Pakistan ein Schuldenkonsolidierungsabkommen zu schliessen.

3. Die Rahmenvereinbarungen des Weltbank-Konsortiums Pakistan, die für die zwischenstaatlichen Verhandlungen mit Pakistan über den Abschluss eines Schuldenkonsolidierungsabkommens begleitend sind, lauten im wesentlichen wie folgt:

- Die pakistanischerseits staatliche oder staatlich garantierte, vor dem 1. Juli 1973 kontrahierte Aussenschuld mit einer ursprünglichen Laufzeit von über einem Jahr soll im nachstehenden Ausmass konsolidiert werden:

im pakistanischen Finanzjahr 1974/75	71 %
1975/76	61 %
1976/77	61 %
1977/78	55 %

- Sofern ein Gläubigerstaat nicht in der Lage ist, diesen Grundsatz auf Privatkredite anzuwenden, wird im Rahmen des übrigen unter die Konsolidierung fallenden Schuldendienstes eine entsprechende Kompensation durch günstigere Konsolidierungsbedingungen vorgenommen.
- Die Rückzahlungsfrist des Konsolidierungskredites beträgt 30 Jahre, einschliesslich 10 Karenzjahre; der Kredit wird zu 2,5 % p.a. verzinst.
- Pakistan verpflichtet sich, den dem Konsortium nicht angehörenden Gläubigerländern keine günstigere Behandlung angedeihen zu lassen als sie mit dem Konsortium vereinbart wurde.

4. Unsere Abklärungen haben gezeigt, dass in den massgebenden pakistanischen Finanzjahren 1974/75 bis 1977/78 folgende Forderungen schweizerischer Gläubiger bestehen, die pakistanischer-

seits die Kriterien für den Einschluss in die Konsolidierung erfüllen:

- | | |
|--|------------|
| a) durch die Exportrisikogarantie gedeckte Forderungen | Fr. 45 Mio |
| b) durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckte Forderungen | Fr. 27 Mio |

Die durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen beruhen ausschliesslich auf langfristigen Krediten der Firma Ciba-Geigy AG / Schweizerische Bankgesellschaft im Zusammenhang mit der Lieferung von Schädlingsbekämpfungsmitteln für die pakistanische Landwirtschaft.

5. 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 zu schliessen und die erforderlichen Kredite bereitzustellen, sofern der Bund für mindestens 2/3 des gesamten Betrages der durch die Abkommen erfassten Forderungen die Exportrisikogarantie gewährt hat.

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. Das zur Diskussion stehende Schuldenkonsolidierungsabkommen mit Pakistan sieht eine Rückzahlungsfrist von 30 Jahren vor. Es ist deshalb der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten und untersteht dem fakultativen Referendum.

6. In unseren vorbereitenden Beratungen haben wir die folgenden Konsolidierungsvarianten in Erwägung gezogen, die gleichzeitig den Rahmenbedingungen des Konsortiums und den schweizerischen

gesetzlichen Bestimmungen Rechnung tragen:

- a) Ausschluss von der Konsolidierung der ursprünglich durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen und entsprechende Kompensation bei den in die Konsolidierung einbezogenen Forderungen

Diese Lösung wurde von Pakistan vorgeschlagen. Ihre Verwirklichung würde bedeuten, dass die in die Konsolidierung einbezogenen Fälligkeiten zu 100 % - also zu Sätzen, die wesentlich über den in Ziffer 4 erwähnten liegen - konsolidiert werden müssten. In Ergänzung dazu hätte die Schweiz Pakistan für 1974/75 einen ungebundenen Devisenkredit (Liquiditätskredit) von Fr. 2 Mio einzuräumen, um die für dieses Fiskaljahr Pakistan vom Konsortium zugesicherte Zahlungsbilanz erleichterung gewährleisten zu können.

Die Eidgenössischen Räte würden es wohl kaum verstehen, wenn die Schweiz Pakistan günstigere Bedingungen als im Konsortium vereinbart zugestehen müsste, um damit die Freistellung von der Konsolidierung der durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen zu "erkaufen".

- b) Konsolidierung der durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen durch anzufordernde Bundeskredite

Der Bundesbeschluss betreffend den Abschluss von Schulden-Konsolidierungsabkommen vom 17. März 1966 bestimmt in Artikel 1, Absatz 1, dass der Bundesrat ermächtigt ist, Abkommen über die Konsolidierung von schweizerischen Forderungen abzuschliessen, sofern der Bund für mindestens $\frac{2}{3}$ des gesamten Betrages der durch die Abkommen erfassten Forderungen die Exportrisikogarantie gewährt hat. Der dieser Bestimmung zugrunde liegende Grundsatz wird in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend den Abschluss von Schulden-Konsoli-

dierungsabkommen vom 20. September 1965 und sinngemäss in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses betreffend den Abschluss von Schulden-Konsolidierungsabkommen vom 12. November 1969 wie folgt erläutert:

"In allen Fällen hätte übrigens für den Abschluss von Schulden-Konsolidierungsabkommen durch den Bundesrat in eigener Kompetenz Voraussetzung zu sein, dass der Bund stark überwiegend, das heisst für mindestens $\frac{2}{3}$ des gesamten Betrages der durch die Abkommen erfassten Forderungen die Exportrisikogarantie gewährt hat. Seitens des Bundes handelt es sich somit im Einzelfall nur um eine zusätzliche Kreditgewährung, die sich lediglich auf die Differenz zwischen dem Total der zu konsolidierenden Forderungen und dem durch die Exportrisikogarantie gedeckten Betrag erstreckt. Insoweit ist, durch die Verbindung mit der Exportrisikogarantie, das Ausmass derartiger Konsolidierungsaktionen begrenzt."

Aufgrund von Artikel 1, Absatz 1 des erwähnten Bundesbeschlusses vom 17. März 1966 bestünde die Möglichkeit, zusätzlich zu den durch die Exportrisikogarantie gedeckten Fälligkeiten im Umfang von Fr. 45 Mio, noch durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckte Fälligkeiten von Fr. 22,5 Mio in die Konsolidierung einzubeziehen. Die für die Konsolidierung der letzteren Fälligkeiten erforderlichen Mittel müssten ganz aus anzufordernden Bundeskrediten finanziert werden.

Es wirkt jedoch stossend, wenn Forderungen, für die keine Deckung durch die Exportrisikogarantie besteht und keine entsprechenden Gebühren entrichtet wurden, in gleichem Masse in den Genuss der Schuldenkonsolidierung gelangen.

c) Einschluss der ursprünglich durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen bei nachträglicher Gewährung der Exportrisikogarantie

Die nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für die ursprünglich nicht garantierten Forderungen, die aufgrund der Rahmenbedingungen des Konsortiums mit für die Berechnung des Konsolidierungskredites massgebend sind, bewirkt:

- Die Rahmenbedingungen des Konsortiums hinsichtlich der in Ziffer 4 erwähnten anzuwendenden Prozentsätze finden auf sämtliche schweizerischen, in die Konsolidierung einzubeziehenden Forderungen Anwendung.
- Es werden Mittel eingesetzt, die von der Exportindustrie selber aufgebracht wurden, weil der Konsolidierungskredit im Ausmass der Exportrisikogarantie-Deckung aus Gebühreneinnahmen der Exportrisikogarantie finanziert wird. Der Bedarf an zusätzlich anzufordernden Krediten ist wesentlich geringer als im Falle der unter 6 a und b aufgezeigten Möglichkeiten.
- Durch die nachträgliche Entrichtung der Exportrisikogarantiegebühr leisten die betroffenen schweizerischen Gläubiger eine Entschädigung für den Einbezug ihrer Forderungen in die Konsolidierung. Dies wäre bei den Varianten 6 a und b nicht der Fall.

Nachdem die schweizerischen Gläubiger, das heisst Ciba-Geigy und Schweizerische Bankgesellschaft, deren Forderungen ursprünglich nicht durch die Exportrisikogarantie gedeckt waren, sich auf Drängen der Handelsabteilung zur Nachversicherung und Zahlung der entsprechenden Gebühren bereit erklärt hatten, hat die schweizerische Verhandlungsdelegation den pakistanischen Regierungsvertretern in Aussicht gestellt, Ihnen diese Variante zur Billigung zu unterbreiten. Das Einlenken der Gläubigergruppe Ciba-Geigy/Schweiz. Bankgesellschaft erfolgte im Interesse der zwischenstaatlichen Bezie-

hungen und aus Rücksichtnahme auf eine allfällige negative Reaktion unseres Parlamentes, nicht zuletzt aber auch im Hinblick auf ihre zukünftige Geschäftstätigkeit in Pakistan.

Auf die Möglichkeit der nachträglichen Gewährung der Exportrisikogarantie haben wir im übrigen bereits in unserem Antrag vom 7. August 1974 (Ziffer 5b, Seite 9) hingewiesen.

7. Gegen einen nachträglichen Einkauf in die Exportrisikogarantie werden von seiten der Exportrisikogarantie-Kommission Bedenken geltend gemacht.

Es widerspricht dem Versicherungsgedanken, eine Garantie nach Eintritt eines Schadenereignisses noch zu gewähren. Das Gesetz enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen in bezug auf die Nachversicherung. Beispielsweise kann Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie, der den Bundesrat ermächtigt, auch andere Arten der Exportrisikogarantie einzuführen oder zu unterstützen, hier nicht angerufen werden, da es sich im vorliegenden Fall um die übliche Garantie handelt, die nur anders angewendet werden sollte. Zu den rechtlichen Erwägungen kommt noch die Ueberlegung, dass aus Gründen der Billigkeit, die Kommission eine nachträgliche Gewährung der Garantie als nur schwer vertretbar erachtet. Sie befürchtet, dass ein Entscheid von grundsätzlicher Tragweite gefällt werde, der inskünftig dem Garantiennehmer gestatten würde, für stark risikobeladene Geschäfte die Garantie erst nach Eintritt eines Schadens, d.h. wenn es zu einer Schuldenkonsolidierung kommt, zu beantragen.

Die Kommission hat auch geprüft, wie weit Fälle, für die in früheren Schuldenkonsolidierungen (Argentinien, Chile) die Exportrisikogarantie noch nachträglich gewährt wurde, als Präjudiz dienen könnten. Diese Geschäfte lassen sich jedoch nicht zum Vergleich heranziehen, handelt es sich doch um einige wenige,

wertmässig kleinere Lieferungen zu Zahlungsbedingungen, für welche die Exportrisikogarantie bei rechtzeitiger Gesuchstellung von Anfang an gewährt worden wäre. In einem Fall (Chile) wurde im Hinblick auf eine mögliche Konsolidierung der nachträgliche Einkauf auf ein bei Geschäftsabschluss eingereichtes Gesuch hin und mit Zustimmung des Bundesrates ausdrücklich vorgesehen.

Beim heute vorliegenden Gesuch der Ciba-Geigy sollte ein nachträglicher Einkauf gestattet werden für ein Geschäft, das mit einer Kreditlaufzeit von 10 Jahren zu Bedingungen abgeschlossen wurde, denen die Kommission normalerweise nie zustimmen könnte. Für Konsumgüter werden in der Regel Kreditfristen von 180 Tagen bis maximal 18 Monaten ab Lieferung als zulässig erachtet. Sofern im Fall Ciba-Geigy geltend gemacht werden sollte, es liege mit der Insektizidlieferung an ein Entwicklungsland ein Sonderfall vor, so vertritt die Kommission die Ansicht, dass, nachdem die Exportrisikogarantie für die Fälligkeiten der ersten 3 Jahre bereits gewährt wurde, den besonderen Verhältnissen in einem mehr wie nur ausreichenden Masse Rechnung getragen worden sei.

Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, dass, gestützt auf Artikel 23, Absatz 2 der Verordnung über die Exportrisikogarantie vom 15. Januar 1969, der Bundesrat über das vorliegende Nachversicherungsgesuch entscheiden sollte.

8. Wir wissen die von der Kommission für die Exportrisikogarantie aus ihrer Sicht vorgebrachten, in Ziffer 7 dargelegten Bedenken zu würdigen, halten jedoch dafür, dass aufgrund der nachstehenden Erwägungen die Exportrisikogarantie für die ihr ursprünglich nicht unterstellten Forderungen gewährt werden sollte:

- Gleichbehandlung sämtlicher gemäss den Rahmenbedingungen des Konsortiums konsolidierungsfähigen Forderungen schweizerischer Gläubiger.

- Entrichtung der Exportrisikogarantie-Gebühr durch die betroffenen schweizerischen Gläubiger als Abgeltung für den Einbezug in die Konsolidierung von ursprünglich durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckten Forderungen.
- Finanzierung des erforderlichen Konsolidierungskredites im höchstmöglichen Mass aus Gebühreneinnahmen der Exportrisikogarantie, die von der Industrie aufgebracht wurden, bzw. aufzubringen sind. Damit würden nur 15 %, d.h. der durch die Exportrisikogarantie nicht gedeckte Teil, auf anzufordernde Bundeskredite entfallen.
- Pakistan kommt hinsichtlich der Vereinbarung mit der Schweiz der Verpflichtung gegenüber dem Konsortium nach, Nichtmitgliedstaaten nicht besser als Konsortialländer zu behandeln.
- Die Schweiz bietet zu einer Lösung Hand, die im Einklang mit den Rahmenbedingungen des Konsortiums steht und leistet innerhalb einer Stützungsaktion der bedeutendsten westlichen Gläubigerstaaten zugunsten der pakistanischen Wirtschaft einen angemessenen Beitrag.

9. Gestützt auf diese Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. Die nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für ursprünglich nicht versicherte Forderungen der Firma Ciba-Geigy AG gegenüber Pakistan ohne Präjudiz für die Zukunft zu gestatten, sofern sie im Zusammenhang mit schweizerischen Warenlieferungen stehen und die Voraussetzungen für den Einschluss in die Konsolidierung erfüllt sind.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

- 10 -

Geht zum Mitbericht an:

- EPD
- EFZD

P.A.:

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

s.C.41.Pak.152.O.-TE/oh

3003 Bern, den 14. Oktober 1974

An den BundesratSchuldenkonsolidierung Pakistan -
Nachträgliche Gewährung der
ExportrisikogarantieM i t b e r i c h tzum Antrag des Volkswirtschaftsdepartements
vom 7. Oktober 1974

Wir unterstützen den Antrag des EVD vom 7. Oktober 1974, die nachträgliche Gewährung der Exportrisikogarantie für ursprünglich nicht versicherte Forderungen der Firma Ciba-Geigy gegenüber Pakistan ohne Präjudiz für die Zukunft zu gestatten.

Wir haben zwar Verständnis für die Bedenken der ERG-Kommission, glauben aber doch, dass sich im vorliegenden Fall eine Gleichstellung aller konsolidierungsfähigen schweizerischen Forderungen aufdrängt. Neben internen Gründen - Schonung der Bundesfinanzen - sehen wir vor allem auch die politischen Gesichtspunkte : die auf diese Art mögliche Gleichstellung mit den übrigen Gläubigerstaaten, sowie die Leistung eines Beitrages an die Solidaritätsaktion zugunsten eines von der Energiekrise besonders hart betroffenen Landes.

Eidgenössisches Politisches Departement

Graber