

Bern, den 9. Januar 1981

14. Januar 1981

Konsolidierungsabkommen mit ausländischen Staaten, Einsatz von Bundesmitteln

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 5. Januar 1981 (Beilage)
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Mitbericht vom
 12. Januar 1981 (Zustimmung)
 Finanzdepartement. Mitbericht vom 8. Januar 1981 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Vom vorgelegten Bericht wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der vorgelegte Entwurf zu einer Pressemitteilung wird genehmigt.

Protokollauszug an:

- EVD 15 (GS 5, BAWI 10) zum Vollzug
- EDA 6 zur Kenntnis
- EFD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



Bisherige Regelung

1.1 Seit 1963 hat der Bund eine Anzahl Vereinbarungen abgeschlossen mit Entwicklungsländern abgeschlossen. Durch Bundesbeschluss vom 17. März 1966 ist der Bundesrat ermächtigt, derartige Vereinbarungen in eigener Kompetenz zu treffen. Er kann auch die für die Durchführung notwendigen Kredite sprechen. Dieser Ermächtigungsbeschluss wurde am 20. Juni 1980 bis zum 31. Juli 1990 verlängert.

1.2 Von Konsolidierungsabkommen können grundsätzlich sowohl EMU-gedekte kommerzielle Kredite wie auch Darlehen des Bundes erfasst werden. Abgesehen von der Türkei, wo letztere tatsächlich zu konsolidieren sind, wurden bisher nur



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2310.1

Bern, den 5. Januar 1981

An den B u n d e s r a t

Konsolidierungen -
Einsatz von Bundesmitteln

Im Zusammenhang mit der Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 17. März 1966 - Antrag an den Bundesrat vom 15. November 1979 - wurde vom Eidgenössischen Finanzdepartement die Frage des Einsatzes von Bundesmitteln für die Durchführung von Schuldenkonsolidierungen zur Diskussion gestellt.

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, zusammen mit dem Finanzdepartement das Problem des nicht ERG-gedeckten Teils der privaten Forderungen bei Schuldenkonsolidierungen zu prüfen.

1. Bisherige Regelung

- 1.1 Seit 1963 hat der Bund eine Anzahl von Konsolidierungsabkommen mit Entwicklungsländern abgeschlossen. Durch Bundesbeschluss vom 17. März 1966 ist der Bundesrat ermächtigt, derartige Vereinbarungen in eigener Kompetenz zu treffen. Er kann auch die für die Durchführung notwendigen Kredite sprechen. Dieser Ermächtigungsbeschluss wurde am 20. Juni 1980 bis zum 31. Juli 1990 verlängert.
- 1.2 Von Konsolidierungsabkommen können grundsätzlich sowohl ERG-gedeckte kommerzielle Kredite wie auch Darlehen des Bundes erfasst werden. Abgesehen von der Türkei, wo letztere tatsächlich zu konsolidieren sind, wurden bisher von

den Konsolidierungsoperationen nur bestimmte Fälligkeiten aus Lieferantenkrediten erfasst. Der jeweilige Konsolidierungskredit ergibt sich aus dem Konsolidierungssatz, der auf multinationaler Ebene in Anlehnung an die Bedürfnisse des Schuldnerlandes vereinbart wird. Konsolidiert werden Forderungen aus Geschäften, bei denen schweizerische Lieferanten mit ihren ausländischen Abnehmern mittel- oder längerfristige Zahlungsziele vereinbart haben. Der Einbezug von Forderungen aus dem kurzfristigen Zahlungsbereich bildet zur Zeit noch die Ausnahme.

Zu Konsolidierungen kommt es, weil die Schuldner - auch staatliche Organisationen - die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen in Landeswährung wohl einhalten können, ihr Staat aber nicht in der Lage ist, die für die Ueberweisung ins Ausland erforderlichen Devisen zur Verfügung zu stellen. An sich würde somit ein Transferschaden eintreten.

1.3 Im Rahmen von Konsolidierungsabkommen (garantierte kommerzielle Forderungen) wurden seit 1963 Kredite des Bundes im Betrage von rund 300 Mio. Franken gewährt. Ein Zweck der Konsolidierung besteht darin, dem Schuldnerstaat die Erklärung seiner Zahlungsunfähigkeit zu ersparen. Ferner wird damit auch das Eintreten des eigentlichen ERG-Schadenfalles vermieden. Es lag deshalb nahe, den dem jeweiligen Garantiesatz der ERG entsprechenden Teil des Konsolidierungskredites der ERG-Rechnung zu belasten. Dadurch reduzierte sich der Anteil an eigentlichen Bundes-

1)

2)

mitteln an den erwähnten 300 Mio. Franken auf insgesamt rund 62 Mio. Franken. Ihre Verzinsung brachte dem Bund rund 5 Mio. Franken ein. Ausstehend und in den nächsten Jahren rückzahlbar sind zur Zeit noch 41 Mio. Franken (Stand anfangs November 1980).

Aus den laufenden Türkei-Abkommen¹⁾ dürften bis Ende 1983 insgesamt noch Kredite im Betrage von 290 Mio. Franken zu gewähren sein, wovon 70 Mio. aus allgemeinen Bundesmitteln.

Die Konsolidierungskredite waren bis anhin, dem ursprünglichen Charakter der Forderungen Rechnung tragend, mittelfristig (innerhalb von höchstens zehn Jahren) rückzahlbar. Die Zinssätze wurden einvernehmlich mit der Finanzverwaltung festgelegt und entsprechen mehr oder weniger den Marktzinsen. Folglich können Konsolidierungskredite der öffentlichen Entwicklungshilfe nicht angerechnet werden.

- 1.4 In praktisch allen bisherigen Fällen bildete die Konsolidierung kommerzieller Fälligkeiten Teil einer umfassenden Hilfsaktion zur Sanierung der Zahlungsbilanzlage des Schuldnerstaates. Die Modalitäten für Konsolidierungsoperationen wurden von den Gläubigerländern zusammen mit dem Schuldnerstaat - im Beisein von Vertretern internationaler Organisationen - entsprechend den Bedürfnissen des Falles, gemeinsam festgelegt (procès-verbal agréé der Pariser Gruppe²⁾).

¹⁾ Abkommen vom 19. Oktober 1978 und 17. Januar 1980. Ein drittes Abkommen wurde am 19. Dezember 1980 unterzeichnet; es umfasst Forderungen bis Mitte 1983.

²⁾ Loser Zusammenschluss der wichtigsten Gläubigerländer zwecks gemeinsamer Prüfung der Lage mit dem Schuldnerland sowie internationaler Organisationen und Ausarbeitung von Modalitäten für die jeweilige Konsolidierungsoperation

Der Einsatz von Bundesmitteln bei Konsolidierungen liess sich mit dem Hilfscharakter dieser Operationen rechtfertigen. Weil der Bund die für die Durchführung von Konsolidierungen erforderlichen Mittel zur Verfügung stellte, konnten sich die Verhandlungen mit dem Schuldnerland auch auf den nicht ERG-gedeckten Teil der jeweiligen Forderungen erstrecken.

2. Künftige Entwicklung

2.1 Wie bereits in der Botschaft vom 26. November 1979 betreffend die Verlängerung des Ermächtigungsbeschlusses zum Abschluss von Konsolidierungsabkommen ausgeführt, sind die Gründe, die in den jeweiligen Staaten zu Liquiditätskrisen führen können, mannigfaltig und nicht in jedem Fall von dem betreffenden Land beeinflussbar (z.B. Rohstoffpreise beim Export, Importpreise für Erdöl etc.). Es wurde ferner auf das starke Wachstum der Aussenverschuldung der Entwicklungsländer und die möglichen Konsequenzen daraus verwiesen. Wenn auch die Struktur der Verschuldung der einzelnen Länder unterschiedlich ist, so ist doch zu erwarten, dass weiterhin garantierte kommerzielle Schulden zu konsolidieren sein werden. Angesichts der internationalen Diskussionen über die Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer im allgemeinen ist ausserdem anzunehmen, dass die Tendenz zum Einschluss des vollen geschuldeten Betrages in die jeweilige Konsolidierung und zu stets weicheren Rückzahlungsbedingungen noch zunehmen wird. Das Sekretariat der UNCTAD z.B. macht seinen Einfluss in dieser Richtung bereits auch in der "Pariser-Gruppe" geltend. Die entwicklungspolitische Zielsetzung von Konsolidierungsoperationen könnte somit noch verstärkt werden (vgl. dazu auch Ziffer 3.2).

2.2 Diese Lage ist sowohl den schweizerischen Exporteuren wie den Organen der Exportrisikogarantie bekannt. Bei der Risikobeurteilung durch letztere wird u.a. der Verschuldung des Abnehmerlandes, woraus sich eine erhöhte Schadenwahrscheinlichkeit ergibt, ein hoher Stellenwert beigemessen. In der Regel resultiert daraus ein gesenkter Garantiesatz, d.h. der jeweilige Garantiennehmer hat einen grösseren Teil des Risikos selbst zu tragen, das er jedoch bewusst übernimmt.

Der Einsatz von direkten Bundesmitteln in Konsolidierungsoperationen ermöglichte bisher die volle Befriedigung des schweizerischen Gläubigers ohne grösseren Verzug. Hieraus ergibt sich, dass die Bedeutung des ERG-Garantiesatzes für den Exporteur, als Element seiner eigenen Risikobeurteilung, zumindest stark herabgemindert wird, weil bei Exporten nach verschuldeten Ländern, die Konsolidierungskandidaten sind, bis anhin mit einer 100%igen Auszahlung der Forderungen gerechnet werden konnte. Dies und die Tatsache, dass der Garantiennehmer überdies noch in den Genuss von Vorteilen bei der Gebührenberechnung gekommen ist, die allerdings nach der neuen Gebührenordnung geringer werden, wird unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr als angemessen und vertretbar empfunden.

3. Künftige Finanzierung von Konsolidierungen

3.1 Die ERG-Kommission hat die Frage geprüft, ob es durch zusätzliche Leistungen seitens der ERG, unter gleichzeitiger Erhebung entsprechender Gebühren, möglich wäre, den Einsatz eigentlicher Bundesmittel auszuschliessen.

Sie ist zum Schluss gekommen, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht ausreichen, um über das ursprüngliche Engagement hinaus zu gehen. Sie vertritt die Meinung, dass mit einer Art von Nachversicherung dem Exporteur Risiken abgenommen würden, welche er bei Geschäftsabschluss voll eingegangen ist. Zudem könnte die künftige ERG-Praxis in unerwünschter Weise präjudiziert werden.

Eine Abkehr vom bewährten Garantiesystem, in welchem sowohl Garantiesatz wie Prämienhöhe eine wichtige Funktion ausüben, wurde als nicht angezeigt erachtet.

3.2 Wie bereits ausgeführt, haben sich die Voraussetzungen, unter welchen Konsolidierungen abgeschlossen werden, nach und nach geändert. Die gewandelte Lage und auch der Stand der Bundesfinanzen lassen den Einsatz direkter Bundesmittel inskünftig kaum mehr rechtfertigen. Für das Partnerland ergibt sich daraus keine Verminderung der schweizerischen Leistungen, weil die Exportwirtschaft gesetzlich verpflichtet ist, den nicht ERG-gedeckten Teil der konsolidierten Forderungen zu stunden. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass Sonderfälle auch inskünftig zur Beanspruchung von eigentlichen Bundesmitteln führen werden. Dies könnte eintreten, wenn die Konsolidierungsbedingungen, insbesondere Zinsen und Rückzahlungsfristen, aus entwicklungspolitischen Gründen so weit gehen, dass sie für die Exportwirtschaft unzumutbar würden.

Mit der Aufnahme von Artikel 10a¹⁾ ins ERG-Gesetz und der Belassung von Artikel 2, Absatz 3, in der ERG-Verordnung, ist die eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen worden für den vollen Einbezug von Forderungen der Garantiennehmer in ein allfälliges Konsolidierungsabkommen des Bundes mit dem Staat des Schuldners. Dem Garantiennehmer soll jedoch nur noch der Gegenwert des ERG-Schadenbetriffnisses ausbezahlt werden. Der schweizerische Gläubiger wird dadurch im Schuldenkonsolidierungsfall den Exporteuren der meisten anderen Länder gleichgestellt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Anzahl von Ländern höhere Garantiesätze gewähren als die Schweiz.

1) Art. 10a: "Garantierte Forderungen können in ein Konsolidierungsabkommen des Bundes mit dem Bestellerland einbezogen werden. Der Anspruch auf Entschädigung aus der Garantie geht dadurch nicht verloren."

Die Verhandlungsposition der Schweiz in der "Pariser-Gruppe" oder allenfalls auch in einem anderen multilateralen Gremium wird dadurch grundsätzlich nicht verändert. Auf Grund der neuen Bestimmungen im ERG-Gesetz können die Bundesbehörden auch den nicht ERG-gedeckten Teil der zu konsolidierenden Forderungen vertreten.

- 3.3 Wie bis anhin werden wir dem Bundesrat im Einzelfall Antrag über den Abschluss von Konsolidierungsabkommen stellen. Im Sinne der vorstehenden Ausführungen werden wir bei der Durchführung derartiger Abkommen jedoch grundsätzlich vom Einsatz direkter Bundesmittel absehen. Sonderfälle werden zu begründen sein. Dadurch werden Konsolidierungen in erster Linie Aktionen bilden, die das Eintreten von Schäden für die ERG und den Exporteur verhindern sollen, indem sie die Modalitäten für die verspätete Ueberweisung geschuldeter Zahlungen festlegen. Die neue Art der Abwicklung von Konsolidierungen wird für die ERG-Geschäftsstelle einen vermehrten Arbeitsaufwand mit sich bringen, den sie indessen ohne zusätzliches Personal bewältigen zu können glaubt.

4. Finanzielle Auswirkungen

- 4.1 Die verminderten Anforderungen an den Bundeshaushalt lassen sich nur schwierig quantifizieren. Einmal ist es, abgesehen von den bereits bekannten Fällen, nicht leicht vorzusehen, welche Länder um die Konsolidierung kommerzieller Schulden nachsuchen werden. Sodann ist sowohl die im Einzelfall festzulegende Periode der zu konsolidierenden Fälligkeiten ebenso unbekannt wie das Ausmass der zu erfassenden Guthaben aus schweizerischen Lieferungen.

4.2 Im Budget des Bundes (ohne ERG) sind für das Jahr 1981 unter der Rubrik 600.03 für Konsolidierungen 24,1 Millionen Franken eingesetzt. Die Durchführung des neuen Abkommens mit der Türkei wird den Einsatz von 15 - 20 Millionen Franken erfordern. Im Finanzplan für das Jahr 1982 sind 25 Millionen, in jenen der Jahre 1983 und 1984 je 30 Millionen Franken eingesetzt. Abgesehen von 30 - 50 Millionen Franken zur Durchführung des bereits erwähnten Abkommens mit der Türkei werden davon kaum mehr bedeutende Summen in den jeweiligen Budgets erscheinen. Die ERG hingegen wird wie vorgesehen beansprucht. Allein aus dem Türkei-Abkommen wird sie bis Ende 1983 noch gegen 220 Millionen Franken zu entschädigen haben.

5. Anwendung und Information

5.1 Die klare gesetzliche Grundlage für den vollen Einbezug von Forderungen schweizerischer Gläubiger in Konsolidierungsabkommen wird, wie in Ziffer 3.2 erwähnt, mit dem Inkrafttreten des geänderten ERG-Gesetzes geschaffen. Nachdem keine Anzeichen bestehen, dass im Zusammenhang mit der Änderung des ERG-Gesetzes das Referendum (Frist bis 19. Januar 1981) ergriffen wird, dürfte es möglich sein, die neue Regelung für Konsolidierungen ab Inkraftsetzung des geänderten ERG-Gesetzes anzuwenden.

5.2 Sowohl der Vorort wie die ERG-Kommission wurden vom vorgesehenen Verzicht in Kenntnis gesetzt. Es ist zudem beabsichtigt, der Presse eine Mitteilung zu übergeben. Ein Entwurf dafür liegt bei.

- 9 -

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen, einvernehmlich mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement, den

14. Januar 1961

A n t r a g

1. Vom vorliegenden Bericht wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der beiliegende Entwurf zu einer Pressemitteilung wird genehmigt.

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilage:

Entwurf zu einer Pressemitteilung

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Finanzdepartement

Protokollauszug:

BK 4

EVD 13 (GS 3, BAWI)

EDA 6

EFD 10

Für weiteres Auszug,
der Protokollauszug.