

Bern, 30. April 1981

6. Mai 1981

An den Bundesrat

Polen: Schuldenkonsolidierung

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 30. April 1981 (Beilage)
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Mitbericht vom
 5. Mai 1981 (Zustimmung)
 Finanzdepartement. Mitbericht vom 4. Mai 1981 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

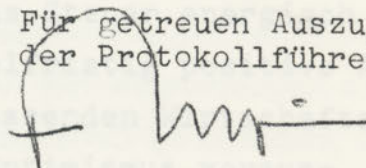
b e s c h l o s s e n :

1. Das BAWI wird beauftragt, auf der Grundlage des Pariser Protokolls vom 27. April 1981 und der im Antrag enthaltenen zusätzlichen Präzisierungen mit Polen ein Abkommen über die Konsolidierung garantierter kommerzieller Schulden des Jahres 1981 auszuhandeln und zu unterzeichnen.
2. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die für die Unterzeichnung des Abkommens erforderliche Vollmacht auszustellen.
3. Der Entwurf für eine Mitteilung an die Presse wird genehmigt.
4. Das unterzeichnete Abkommen ist dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Protokollauszug an:

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

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:






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

2310.1

Ausgeteilt

Bern, 30. April 1981

An den Bundesrat

Polen: Schuldenkonsolidierung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat befasste sich in den letzten Monaten mehrmals mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage Polens. Dabei kam stets eine grundsätzliche Hilfsbereitschaft zum Ausdruck. Konkrete Gestalt nahm diese Haltung z.B. im Beschluss vom 2. März 1981 über die Gewährung von besonders günstigen ERG-Bedingungen für sogenannte Reproduktionsgüter an.

Das zur Zeit für Polen dringendste und auch wichtigste Problem ist zweifellos die Verschuldung gegenüber dem Westen. Sie ist die Hinterlassenschaft der forcierten Industrialisierungspolitik der Gierek-Aera und einer jahrzehntelangen Vernachlässigung der Landwirtschaft. Die Verteuerung der lebensnotwendigen Importe und das Zurückbleiben der in Rechnung gestellten Exporterträge führte gegen Ende der siebziger Jahre zu einer rapiden Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage. Die neue Führungsequipe unter Parteichef Kania hat zwar das Steuer energisch herumgeworfen. Aber selbst wenn man mittelfristig positive Auswirkungen der in die Wege geleiteten umfassenden Wirtschaftsreform in Rechnung stellt - was einigen Optimismus voraussetzt - , bleibt die unumstössliche Tatsache, dass sich in den Jahren 1981 bis 1985 Kreditfälligkeiten und damit Devisenbedürfnisse akkumulieren, die, wenn man noch den Zinsendienst

dazurechnet, die Leistungsfähigkeit der polnischen Wirtschaft bei weitem übersteigen (vgl. nachstehende Tabelle). Die Notwendigkeit einer Atempause lässt sich nicht bestreiten; ab 1986 sollte der Druck relativ rasch abnehmen.

Entwicklung der polnischen Zahlungsbilanz gegenüber "Devisen-Ländern"
1980 - 1985 in Mio \$

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ausfuhr	7'965	6'500	7'500	9'000	10'400	11'900
Einfuhr	8'757	7'200	7'500	8'300	9'000	9'700
Handelsbilanz	- 792	- 700	-	+ 700	+ 1'400	+ 2'200
Zinsendienst	2'334	2'700	3'000	3'200	3'400	3'400
Rückzahlungen (Fälligkeiten)	5'610	7'500	7'400	6'800	6'600	6'400
Neuverschuldung (Devisenbedarf)	8'800	10'700	10'200	9'000	8'200	7'200
Verschuldung per 31. Dez.	22'900	26'100	28'900	31'100	32'700	33'500

Quelle: poln. Behörden

Dass eine Schuldenkonsolidierung notwendig ist, ist somit offenkundig. Und da zwischen einem Drittel und der Hälfte der Kredite an Polen mit staatlichen Garantien versehen sind, war es auch naheliegend, dass die Initiative für eine solche Aktion von den Regierungen der wichtigsten Gläubigerländer (Frankreich, Bundesrepublik, Grossbritannien) ausging. Die Schweiz beteiligte sich von Anfang an diesen Gesprächen, da erfahrungsgemäss die Mitsprache bei der Ausarbeitung des gemeinsamen Konsolidierungsplans dem Nachvollzug vorzuziehen ist.

Die Vertreter der 15 wichtigsten Gläubigerländer und Polens vermochten sich in vier unter französischem Vorsitz in Paris durchgeführten Verhandlungsrunden auf das Schema einer Konsolidierung der Fälligkeiten für 1981 zu einigen. Ein entsprechendes Protokoll (vgl. Beilage) wurde am 27. April 1981 unterzeichnet. Formell handelt es sich um eine Empfehlung an die Regierungen der teilnehmenden Gläubigerländer, mit Polen innerhalb eines oder zweier Monate bilaterale Konsolidierungsabkommen abzuschliessen. Das Protokoll steht in enger Verbindung mit einem von der polnischen Delegation ausgearbeiteten Bericht über die Wirtschaftslage Polens und die künftige Wirtschaftspolitik der polnischen Behörden. Die Gläubigerländer werden im Rahmen einer Gemischten Kommission halbjährlich, erstmals im September oder Oktober 1981, die Entwicklung prüfen und jeweils insbesondere auch feststellen, inwieweit die im erwähnten Bericht formulierten konkreten wirtschaftspolitischen Verpflichtungen eingehalten werden.

Der Devisenbedarf Polens für 1981 beträgt, wie aus der oben aufgeführten Tabelle hervorgeht, 10,7 Mrd. \$. Die kollektive Aktion der Gläubiger dürfte rund ein Viertel dieses Bedarfs decken. Polen erwartet ferner von den privaten Banken eine analoge Aktion für nicht garantierte Kredite, womit ein weiteres Viertel gedeckt wäre. Die von der zwischenstaatlich zu vereinbarenden Konsolidierung nicht erfassten 1981 fälligen Guthaben schweizerischer Banken im Betrag von rund 600 Mio. Franken stammen grösstenteils aus Lieferkrediten für Reproduktionsgüter, die, weil mit einer langen Laufzeit versehen, der Exportrisikogarantie nicht unterstellt werden konnten. Ausstehend sind auch Finanzkredite, die der Finanzierung der Anzahlung bei Kreditgeschäften dienten und bei der Exportrisikogarantie ebenfalls nicht untergebracht werden konnten.

Die andere Hälfte des Devisenbedarfs sollen neue Warenkredite decken. Von den erforderlichen 5,5 Mrd. \$ fehlen Polen zurzeit noch rund 0,9 Mrd. \$. Es ist wahrscheinlich, dass sich Polen auch in dieser Sache noch an uns wenden wird. Auch ein Begehren um eigentliche

Zahlungsbilanzhilfe ist nicht auszuschliessen. Der Präsident der Gläubigergruppe hat bereits angeregt, dass auch das Problem des "frischen Geldes" multilateral besprochen werde.

2. Inhalt eines Konsolidierungsabkommens Schweiz-Polen

2.1. Gemäss dem erwähnten Pariser Protokoll sollen von der Konsolidierungsoperation erfasst werden:

Fälligkeiten zwischen dem 1. Mai und 31. Dezember 1981 aus staatlich garantierten kommerziellen Krediten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr sowie aus staatlichen Darlehen. Am 1. Mai 1981 allenfalls bestehende Zahlungsrückstände aus solchen Krediten sind ebenfalls zu konsolidieren. Die Lieferverträge müssen vor dem 31. Dezember 1980 abgeschlossen worden sein.

2.2. Zu konsolidieren sind 90 % der unter 2.1 erwähnten Fälligkeiten, und zwar Kapital und Zinsen. Polen hat somit an ursprünglichen Fälligkeitsterminen lediglich 10 % der geschuldeten Beträge zu bezahlen.

2.3. Polen hat die konsolidierten Beträge in 8 Semesterraten, die erste fällig am 1. Januar 1986, zurückzuzahlen. Daraus ergibt sich eine Schonzeit von mindestens 4 Jahren. Für die Verzinsung der konsolidierten Beträge durch Polen sind die Marktbedingungen massgebend (Schweiz: Zins für langfristige Kassenobligationen plus angemessene Marge).

2.4. Das Protokoll vom 27. April 1981 enthält ferner die Meistbegünstigungsklausel, die u.a. sicherstellt, dass Polen z.B. seine Comecon-Partner nicht privilegieren darf. Namentlich die Sowjetunion hat Polen bekanntlich ansehnliche Beträge in Devisen und Transferrubel zu Sonderbedingungen zur Verfügung gestellt. Die Last der Hilfe an Polen wird somit von West und Ost in vergleichbarem Mass getragen.

2.5. Wichtig ist ferner die hier erstmals auftauchende "force majeure"-Klausel. Sie räumt den Gläubigerländern das Recht ein, die bilateralen Abkommen bei Vorliegen "aussergewöhnlicher Umstände" unverzüglich zu sistieren. Die Polen wissen, dass dies z.B. dann zutreffen würde, wenn fremde Truppen in Polen einmarschieren sollten oder wenn im Lande bürgerkriegsähnliche Wirren entstehen. Diese Klausel würde nicht in die bilateralen Abkommen eingebaut. Ihre Anwendung dürfte Konsultationen unter den westlichen Gläubigerländern voraussetzen.

2.6. In einer sog. "good will"-Klausel wird schliesslich in Aussicht gestellt, dass eine ähnliche Konsolidierungsaktion auch für die Fälligkeiten von 1982 und 1983 erwogen werden wird. Dies ist für die Wirtschaftsplanung natürlich wichtig. Eine rechtliche Verpflichtung besteht nicht. Es werden neue Vereinbarungen ausgehandelt werden müssen, insbesondere wird auch ein neuer Konsolidierungssatz festzusetzen sein.

2.7. Wie die anderen Gläubigerländer wird auch die Schweiz auf der Basis dieser Modalitäten mit Polen ein bilaterales Abkommen abzuschliessen haben. Es ist vorgesehen, Warschau in der ersten Hälfte Mai einen Entwurf zu einem solchen Abkommen zu unterbreiten. Die Unterzeichnung wird unter Vorbehalt der Zustimmung durch den Bundesrat erfolgen.

3. Finanzielle Auswirkungen auf die Schweiz

Polen steht nicht im Genuss staatlicher schweizerischer Kredite. Hingegen hat die Exportrisikogarantie kommerzielle Kredite schweizerischer Exporteure gedeckt. Das gesamte Engagement der ERG beläuft sich zurzeit auf 520 Millionen Franken.

Abklärungen bei den schweizerischen Gläubigern haben ergeben, dass in der Zeit vom 1. April bis Ende 1981 total 95 Millionen Franken zur Zahlung fällig werden. Der 1. April wurde als Stichtag genommen, weil Polen erklärt hat, nach diesem Tage keine Zahlungen mehr leisten zu können.

Bei einem Konsolidierungssatz von 90 % werden somit von der schweizerischen Exportwirtschaft 85 Millionen Franken zu stunden sein. Bei einem durchschnittlichen ERG-Deckungssatz von 80 % werden daraus Ansprüche an die Exportrisikogarantie von 68 Millionen Franken abgeleitet werden können.

In einer zweiten Phase dürften wie erwähnt analoge Fälligkeiten zumindest des Jahres 1982 zu konsolidieren sein. Ende März 1981 machten diese ERG-gesicherten Guthaben der schweizerischen Gläubiger 90 Millionen Franken aus.

4. Rechtsgrundlage

Durch Bundesbeschluss vom 17. März 1966 (AS 1966 893), verlängert durch die Bundesbeschlüsse vom 18. März 1970 (AS 1970 1707) und 20. Juni 1980 (AS 1980 1483) ist der Bundesrat zum Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen mit dem Ausland ermächtigt.

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. Januar 1981 ist bei Schuldenkonsolidierungsabkommen grundsätzlich auf den Einsatz von Bundesmitteln zu verzichten.

Nach Artikel 10 a) der Aenderung vom 10. Oktober 1980 des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie vom 26. September 1958 (SR 946.11) können garantierte Forderungen in ein Konsolidierungsabkommen des Bundes mit dem Bestellerland einbezogen werden. Der Anspruch auf die Entschädigung aus der Garantie geht dadurch nicht verloren.

5. Presse

Es dürfte sich empfehlen, die Presse kurz zu orientieren. Ein Entwurf zu einer entsprechenden Mitteilung liegt bei.

6. Würdigung

Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass eine derartige Konsolidierungsaktion als gewissermassen "zweitschlechteste" Lösung im Vergleich zum Eintretenlassen der Zahlungsunfähigkeit und damit des ERG-Schadenfalles keiner weiteren Begründung bedarf. Polen ist nach der Sowjetunion der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz unter den Staatshandelsländern. Längerfristig darf das wirtschaftliche Potential Polens als Absatzmarkt wie auch als Lieferant von Rohstoffen und Fertigwaren nicht unterschätzt werden. Dies ist mit ein Grund für das recht namhafte Engagement der westlichen Banken (einschliesslich der schweizerischen). Schliesslich lässt auch das Vorgehen der übrigen Gläubigerländer der Schweiz gar keine andere Wahl, als sich an der gemeinsamen Aktion zu beteiligen.

Die Teilnahme der Schweiz lässt sich aber darüber hinaus auch politisch rechtfertigen:

Die Ereignisse in Polen zeichneten sich zunächst dadurch aus, dass sich in Form der Gewerkschaft "Solidarität" eine von der Partei unabhängige und mit dieser rivalisierende Gegenmacht im Staate etablierte. Später dehnte sich die Krise auch auf die Partei selbst aus, deren Basis jetzt offen für die Erneuerung eintritt. Die UdSSR hätte normalerweise das erste Phänomen nur unter der Bedingung hinnehmen können, dass die Partei die Kontrolle über die Lage nicht aus den Händen verliere, während sie das zweite noch weniger hätte akzeptieren können.

Dennoch fand die befürchtete sowjetische Intervention bis jetzt nicht statt. Die Gründe dieser Zurückhaltung Moskaus mögen bei der komplexen inneren Lage Polens liegen, bei der Furcht vor dem Widerstand der Bevölkerung, aber auch bei der Sorge, die schon erreichten Errungenschaften der Entspannungspolitik (z.B. Technologieimporte) nicht aufs Spiel zu setzen, bzw. deren weitere

erhoffte Folgen, wie eine europäische Abrüstungskonferenz, die Wiederaufnahme der SALT-Verhandlungen oder Gespräche über Mittelstreckenwaffen, nicht zu gefährden.

Wenn das Konsolidierungsabkommen durch den Vorbehalt von "ausserordentlichen Umständen" - man weiss nur zu gut, was da gemeint ist - an Bedingungen geknüpft wird, so stellt dies ein weiteres Element dar, das dazu beitragen kann, Moskau von einer Intervention abzuhalten. Man darf zwar diesen Faktor nicht überschätzen, doch vergleicht man die gegenwärtige Lage in Polen und die Rolle, die dem Westen dabei zufällt, mit dem Ausgang der ungarischen Krise von 1956 und der tschechoslowakischen von 1968, so wird klar, was sich seither alles geändert hat: Eine Angelegenheit zwischen kommunistischen Staaten, die als solche nach geltender sowjetischer Ansicht einzig den Ostblock etwas angeht, ist künftig indirekt Gegenstand von Abkommen mit marktwirtschaftlichen Staaten, welche somit ermächtigt sein werden, aus der Entwicklung des polnisch-sowjetischen Verhältnisses gewisse Konsequenzen zu ziehen. Das stellt zweifellos einen politischen Erfolg wie auch eine Chance - oder zumindest eine Hoffnung - für den Westen dar.

7. Stellungnahme anderer Departemente

Das EDA und das EFD wurden konsultiert und stimmen diesem Bericht zu.

A n t r a g

6 mai 1981

1. Das BAWI wird beauftragt, auf der Grundlage des Pariser Protokolls vom 27. April 1981 und der im vorliegenden Antrag enthaltenen zusätzlichen Präzisierungen mit Polen ein Abkommen über die Konsolidierung garantierter kommerzieller Schulden des Jahres 1981 auszuhandeln und zu unterzeichnen.
2. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die für die Unterzeichnung des Abkommens erforderliche Vollmacht auszustellen.
3. Der Entwurf für eine Mitteilung an die Presse wird genehmigt.
4. Das unterzeichnete Abkommen ist dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilagen:

- Procès verbal agréé vom 27. April 1981
- Entwurf zu einer Pressemitteilung

Zum Mitbericht an:

- EDA
- EFD

Protokollauszug an:

- EVD (GS 5, BAWI, 10)
- EDA
- EFD
- BK (zum Vollzug)

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,