

P R O T O K O L L

der Sitzung der ständerätlichen Kommission zur Beratung der Botschaft des Bundesrates über die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Exportrisikogarantie, vom 8. September 1958, in Zug.

Vorsitz: Ständerat A. Z e h n d e r

Anwesende Kommissionsmitglieder: Ackermann, de Coulon, Darms, Moulin, Rohner, Speiser, Spühler.

Entschuldigt abwesend: Christen.

Anwesend sind auch die Herren: Bundespräsident Dr. Th. Holenstein, Minister Schaffner, Direktor der Handelsabteilung, Fürsprech Bühler, Unterabteilungschef der Handelsabteilung, Brunner, Chef der Geschäftsstelle für Exportrisikogarantie.

Protokoll: Bächlin, Handelsabteilung.

Traktandum: Revision des Bundesgesetzes betreffend die Exportrisikogarantie.



Beginn der Sitzung: 16h00

Der Präsident eröffnet die Sitzung und gibt seiner Freude darüber Ausdruck, die Anwesenden in seiner Kantonshauptstadt begrüßen zu dürfen, insbesondere die Herren Bundespräsident Dr. Th. Holenstein, Minister Schaffner, Unterabteilungschef Bühler und Brunner. Er erteilt dem Herrn Bundespräsidenten das Wort.

Bundespräsident Holenstein: Gemessen am Umfang der Botschaft und an der Zahl der Artikel der neuen Gesetzesvorlage könnte die Meinung aufkommen, dass hier kein Geschäft von grosser Bedeutung zur Diskussion stehe. Es handelt sich indessen um eine sehr wichtige Aufgabe des Bundes im Dienste der schweizerischen Wirtschaft. Die Exportrisikogarantie ist in weiten Kreisen unseres Landes nicht sehr bekannt, übt sie doch ihre Tätigkeit in ständiger Verbindung mit der Wirtschaft in aller Stille aus.

Kapitel 1 der Botschaft gibt einen Ueberblick über die bisherige Gestaltung und Entwicklung der Risikogarantie. Sie hat seit ihrer Gründung unserer Industrie wertvolle Dienste geleistet, vor allem der Schwerindustrie, aber auch der Konsumgüterindustrie und der Landwirtschaft. Die Produktionsgüterindustrie mit ihren langen Liefer- und Zahlungsfristen nimmt logischerweise die Risikogarantie am stärksten in Anspruch; dass die Landwirtschaft von ihr weniger Gebrauch macht, liegt in der Natur der von ihr exportierten Waren.

Von den in den letzten 10 Jahren bewilligten Garantien entfielen rund 25% auf Konsumgüter einschliesslich Agrarprodukte. Seit der Gründung der Garantie wurden Gesuche mit einem Total-Fakturawert von 10,8 Milliarden Franken und einer Garantiesumme von rund 5,7 Milliarden Franken bewilligt, in welcher eine Lohnsumme von schätzungsweise 4,1 Milliarden Franken enthalten ist. Diese Zahlen zeigen, dass die Exportrisikogarantie ein wertvolles Mittel zur Förderung unseres Exportes ist. Das bisherige finanzielle Ergebnis darf als sehr günstig bezeichnet werden. Das Total aller Schadenzahlungen seit 1934 betrug 16,5 Mio Franken. Infolge nachträglicher Zahlungen von rund 13,1 Mio Franken reduzierte sich der Nettoverlust auf 3,4 Mio Franken; er ist durch die Gebühreneinnahmen gedeckt. Dieses erfreuliche Resultat ist nicht zuletzt auf das vorsichtige Geschäftsgebaren der Industrie und die sorgfältige Prüfung der Gesuche durch die Exportrisikogarantie-Kommission zurückzuführen, die sich aus je drei Vertretern des Bundes und der Industrie zusammensetzt.

Der grundlegende Gedanke der Risikogarantie hat sich durchaus bewährt. Wenn wir Ihnen heute eine Revision des Bundesgesetzes vorschlagen, so ist dies darauf zurückzuführen, dass sich nach den in letzter Zeit gemachten Erfahrungen im Interesse unserer Exportindustrie gewisse Verbesserungen als notwendig erweisen.

Der bisherige maximale Garantiesatz von 80% soll auf 85% erhöht werden. Diese Massnahme drängt sich vor allem auf, weil der Exportdrang anderer Länder immer stärker wird und der Konkurrenzkampf sich zusehends verschärft. Es ist hier auch darauf hinzuweisen, dass die Oststaaten bei ihren Bestrebungen, die in Entwicklung begriffenen Länder als Absatzgebiete zu erobern,

politische Tendenzen verfolgen. Eine Verbesserung der Exportrisikogarantie kann in bescheidenem Rahmen dazu beitragen, diese wichtigen Märkte für unseren Export zu erhalten. Ferner ist das Gesetz den heutigen Verhältnissen anzupassen, wobei im Interesse einer klaren Ordnung gewisse Präzisierungen und Ergänzungen auf Grund der bisherigen Praxis angebracht werden.

Der Erlass des neuen Gesetzes liegt im dringlichen Interesse unserer Wirtschaft. Angesichts des in letzter Zeit rückläufigen Bestelleingangs und der sich abzeichnenden schwierigen Lage in der Textil- und Uhrenindustrie sollte die neue Regelung so rasch wie möglich in Kraft gesetzt werden können.

Wie üblich wurde die Vorlage den Kantonen und Wirtschaftsverbänden mit einem Kreisschreiben unterbreitet. Die Antworten lauteten durchwegs positiv. Die nationalrätliche Kommission sowie der Nationalrat haben die Vorlage einstimmig genehmigt. Ich hoffe, dass auch Ihre Kommission zustimmen wird.

Eintretensdebatte

Rohner: Wir können alle der Auffassung des Herrn Bundespräsidenten beipflichten, dass die Exportrisikogarantie eine wichtige und segensreiche Funktion im Dienste der schweizerischen Wirtschaft und insbesondere der Exportindustrie ausübt. Auch die im Entwurf vorgesehenen Aenderungen dürften allgemeine Zustimmung finden. Die Garantie soll im Schadensfalle höchstens die Selbstkosten unter Ausschluss des Gewinnes decken.

Das Problem der Exportrisikogarantie steht in engstem Zusammenhang mit der langfristigen Exportfinanzierung. Der Gesetzesentwurf trägt offenbar diesem Gedanken in Art. 3 zum Teil Rechnung.

Speiser dankt im Namen der Maschinenindustrie, die wegen der Langfristigkeit der Geschäfte in erster Linie an der Neuregelung interessiert ist, für die Revisionsbestrebungen. Die Exportrisikogarantie wird aber in letzter Zeit in vermehrtem Ausmasse auch von anderen Sparten der Wirtschaft benützt. Er erinnert in diesem Zusammenhang an einen von ihm schon im Jahre 1933 verfassten Presseartikel, in welchem für Geschäfte mit Russland die Deckung der politischen Risiken durch den Bund vorgeschlagen wurde.

Bis anhin waren die Verluste der Exportrisikogarantie praktisch gleich Null. Die mit Zustimmung der Industrie unter dem neuen Gesetz vorgesehene Erhöhung der Gebühren wird eine bessere Aeufnung des Reservefonds ermöglichen.

Von Bankenseite wurde der Wunsch geäußert, es sollte im neuen Gesetz die Möglichkeit geschaffen werden, für Anleihen im Zusammenhang mit Warenlieferungen zuhanden der Obligationäre die Risikogarantie zu gewähren, und zwar unter Verzicht auf die dem Bund zustehenden gesetzlichen Einreden.

- 4 -

Da aber die vom Exporteur zu vertretenden Risiken (Mängel, verspätete Lieferung usw.) durch die Garantie nicht gedeckt werden, hätte die Exportrisikogarantie-Kommission in jedem Einzelfall prüfen müssen, ob der betreffende Exporteur genügend Gewähr für eine vertragsgemässe Erfüllung biete. Angesichts dieses kaum lösbaren Problems konnte dem Wunsch der Banken nicht entsprochen werden.

Artikel 15 bietet die Möglichkeit, in gewissen Fällen andere Arten der Exportrisikogarantie einzuführen oder zu unterstützen. Wie gedenkt der Bundesrat diesen Artikel anzuwenden ?

Die Revision des Bundesgesetzes ist heute für die Maschinenindustrie eine dringende Notwendigkeit. Ohne das "Fettpolster" noch vorhandener Aufträge hätte sie schon im Mai Arbeiter entlassen müssen. Jedes Jahr sind die Lieferungen grösser als die neu eingehenden Bestellungen. Geschenke an die in Entwicklung begriffenen Länder sind nicht populär. Eine Revision der Exportrisikogarantie drängt sich deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt auf.

Ackermann begrüsst das neue Gesetz. Es bringt der Exportindustrie wesentliche Vorteile und Arbeitsmöglichkeiten, die heute besonders notwendig sind. Die Lage in der Uhrenindustrie ist zurzeit nicht sehr günstig; auch in gewissen Sparten der Textilindustrie mussten Arbeitszeitkürzungen vorgenommen werden. Die nationalrätliche Kommission und in der Folge der Nationalrat haben die Vorlage bereits einstimmig genehmigt. In bezug auf das Postulat der Banken ist zu sagen, dass das neue Gesetz schon sehr weit geht, was alle Exportindustrien anerkennen müssen. Es sollte daher keine Weiterungen erfahren. Der Redner beantragt Eintreten auf die Vorlage und erklärt, dass er keine Abänderungsanträge stelle.

De Coulon: Die Risikogarantie hat der Exportindustrie grosse Dienste geleistet. Die in der Uhrenindustrie eingetretene Verlangsamung ist nicht etwa auf ein unbefriedigendes Funktionieren der Exportrisikogarantie zurückzuführen. Es war vorauszusehen, dass im Falle eines allfälligen Konjunkturrückganges die Uhrenindustrie in erster Linie betroffen würde, da ihre Produkte als Luxusartikel betrachtet und bei Einfuhrbeschränkungen zuerst betroffen werden. Der Rückgang ist aber auch nicht eine Folge der ausländischen Konkurrenz, deren Bestellungseingang ebenfalls absinkt. Viel schlimmer ist die Konkurrenz unter den schweizerischen Fabrikanten selbst. Die Uhrenindustrie muss sich daher reorganisieren.

Die Vorteile des neuen Gesetzes werden von der Uhrenindustrie lebhaft begrüsst. Der Redner dankt dem Bundesrat für seine Bemühungen und beantragt Eintreten auf die Vorlage.

Darms: Graubünden hat praktisch keine Industrie. Die Risikogarantie berührt aber das ganze Land. Die auf Seite 4 der Botschaft enthaltenen Zahlen über ihre bisherige Tätigkeit sind höchst eindrucksvoll. Die vorgeschlagene Lösung stellt eine glückliche Kombination von Staats- und Selbsthilfe dar. Die Garantie sollte

auf keinen Fall die aus mangelhaften Lieferungen entstandenen Schäden decken; die im Gesetz vorgesehene Abgrenzung ist richtig. Eintreten wird befürwortet.

Spühler: Die Exportrisikogarantie ist als produktive Arbeitslosenfürsorge entstanden. Unter dem Präsidium von Herrn Klöti ging die Stadt Zürich in den Krisenjahren hier bahnbrechend voran, indem sie einer Firma die Deckung allfälliger Verluste aus Lieferungen nach Russland garantierte. Die Arbeiterschaft war seit jeher der Exportrisikogarantie gegenüber positiv eingestellt. Schon 1938 forderte Nationalrat Nobs in einem im Parlament eingebrachten Postulat die Erhöhung des Garantiesatzes und die Ausdehnung der Garantie auf andere Waren als Produktionsgüter. Der Nationalrat hat die Revision einstimmig genehmigt. Auch wir wünschen der Vorlage gute Fahrt.

Die Exportrisikogarantie würde wohl auch bei Lieferungen an ausländische Industrien spielen, wenn diese nachträglich nationalisiert werden und keine Zahlung erfolgt? Wie verhält es sich bei Lieferungen als Beteiligung (Apport) an ausländischen Unternehmen, d.h. wenn der Exporteur an Zahlungsstatt Aktien entgegennimmt?

Es ist zu begrüßen, dass die nicht beanspruchten Voranschlagskredite nicht mehr einem Reservefonds zugewiesen werden. Nachdem die Ausgaben bis anhin durch den laufenden Gebühreneingang gedeckt wurden, ist die Auflösung dieses Fonds durchaus richtig.

Moulin: Angesichts der kleinen Verluste fragte ich mich zuerst, ob die Exportrisikogarantie wirklich nötig sei. Nach näherer Prüfung und auf Grund der bisherigen Ausführungen bin ich aber von ihrer Notwendigkeit, insbesondere für die Erschliessung neuer Märkte, überzeugt. Wenn auch die Viehexporte an der Risikogarantie nicht stark beteiligt sind, so ist doch die Landwirtschaft ganz allgemein sehr daran interessiert. Eintreten befürwortet.

Der Präsident weist auf die Neuerung hin, wonach bei der Berechnung des Garantiesatzes inskünftig auf den Fakturabetrag statt wie bis anhin auf die Selbstkosten (jedoch ohne Deckung des Gewinns im Schadenfalle) abgestellt wird. Wer befasst sich mit der Prüfung der Schadenfälle?

Bundespräsident Holenstein

zu Rohner: Der Bund betreibt keine Exportfinanzierung. Durch Gewährung der Exportrisikogarantie übernimmt er aber gewisse Risiken, erleichtert dadurch den Export und insbesondere die Finanzierung von Exportgeschäften durch die Banken. In Art. 4 des Entwurfs sind die durch die Garantie gedeckten Risiken umschrieben, während Art. 5 die nicht gedeckten aufzählt. Diese Abgrenzung veranlasst die Industrie zu einer gewissen Vorsicht, was sich zum Vorteil der Risikogarantie auswirkt. Das Projekt der Gründung einer Exportbank ist uns nicht unbekannt; es wird aber nicht von allen Industrien befürwortet.

Nach den Darlegungen von Herrn de Coulon sind die gegenwärtigen Schwierigkeiten in der Uhrenindustrie nicht auf eine ungenügende Ausgestaltung der Risikogarantie zurückzuführen, sondern auf strukturelle Probleme im Zusammenhang mit der internen Organisation. Im Hinblick auf den bevorstehenden Ablauf des Uhrenstatuts wurde die Uhrenindustrie um rechtzeitige Bekanntgabe ihrer Abänderungsvorschläge ersucht.

Die prekäre Lage der Textilindustrie ist eine Folge der ausländischen Konkurrenz (Indien, Japan usw.), die zu billigeren Preisen liefert. Auch hier handelt es sich also nicht um eine Frage der Risikogarantie.

zu Spühler: Wenn eine Firma für einen Teil ihrer Forderung aus Lieferungen an ein ausländisches Unternehmen Aktien übernimmt (Apport-Lieferung), so spielt die Risikogarantie für diesen Teil der Forderung nicht mehr. Für solche Kapitalbeteiligungen müsste sich der Bund bei drohendem Verlust (z.B. wegen Nationalisierung) unter einem andern Titel einsetzen.

Minister Schaffner

zu Rohner: Die Lösung des Problems der Exportfinanzierung ist der eigentliche Zweck der Revision. Die neue Regelung soll ein Junction bilden zwischen der Aktion des Staates und der Tätigkeit der Handelsbanken. Durch die im neuen Gesetz vorgesehenen Verbesserungen wird die Hereinnahme neuer Aufträge und deren Finanzierung erleichtert. Der Staat wird von den unterentwickelten Ländern mit Kreditbegehren mehr und mehr unter Druck gesetzt. Das bekannte Vorgehen der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet gegenüber der Vereinigten Arabischen Republik, Indien, Türkei und gewissen südamerikanischen Ländern lässt befürchten, dass wir auch einmal Staatskredite gewähren müssen. Diesen Moment wollen wir gerade durch die im neuen Gesetz vorgesehenen Verbesserungen möglichst hinausschieben, insbesondere durch das Abstellen auf den Fakturabetrag, das die Finanzierung der Geschäfte wesentlich erleichtert.

Die Behandlung der Schadenfälle hat bis jetzt zu keinem einzigen Prozess geführt. Gemäss Art. 14 der Vollziehungsverordnung werden die Fälle durch die Exportrisikogarantie-Kommission geprüft. Gelangt die Kommission nicht zu einem einstimmigen Beschluss, so entscheidet diejenige Stelle, welche die Garantie bewilligt hat, d.h. je nach der Höhe der Garantiesumme die Handelsabteilung, das Volkswirtschaftsdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement zusammen mit dem Finanzdepartement oder der Bundesrat (Art. 10 der Vollziehungsverordnung).

zu Spühler: Die Frage von Lieferungen als Beteiligung an ausländischen Unternehmen ist nicht leicht zu beantworten. Wenn die Lieferung noch nicht durchgeführt ist, so würde die Garantie spielen, soweit es sich nicht um das private Schuldnerisiko handelt. Hat die Firma die Aktien an Zahlungsstatt angenommen, so kann sie die Garantie nicht mehr beanspruchen. Im Falle von Schwierigkeiten aus dieser Kapitalbeteiligung müsste der schweizerische Gläubiger durch andere Massnahmen (diplomatische Schritte) geschützt werden.

Abstimmung über Eintreten:

einstimmig beschlossen.

Detailberatung:

Titel und Ingress: einstimmig angenommen.

Art. 1 - 5: einstimmig angenommen.

Bundespräsident Hohenstein

zu Art. 6: Als Basis für die Berechnung der Garantie gilt der Fakturabetrag. Im Schadenfall werden aber höchstens die Selbstkosten vergütet. Bei einem Fakturawert von 1 Mio Franken und einem Garantiesatz von 85% beträgt die Garantiesumme 850'000 Franken. Sind die Selbstkosten nicht höher als 850'000 Franken, so werden sie voll vergütet. Betragen sie aber z.B. 900'000 Franken, so werden nur 850'000 Franken ausbezahlt. Unter dem geltenden System, das für die Berechnung der Garantie auf die Selbstkosten abstellt, würden in diesem Fall bei einem Garantiesatz von maximal 80% und bei Selbstkosten von 800'000 Franken nur 640'000 Franken vergütet.

Brunner: Die Einschränkung betreffend Ausschluss des Reingewinnes von der Deckung spielt insbesondere eine Rolle bei Teilverlusten. Entsteht z.B. ein Teilverlust von 10% infolge Abwertung einer Fremdwährung, so würde die Garantie nicht zahlen, wenn der Abwertungsverlust nicht grösser ist als der kalkulatorische Reingewinn.

Art. 6 und 7: einstimmig angenommen.

Bundespräsident Hohenstein gibt zu Art. 8 folgende Erklärung ab: Gemäss Art. 3 des Entwurfs lautet die Garantie in der Regel zugunsten des Exporteurs, kann aber auch Dritten gewährt werden, wobei praktisch nur die Banken in Frage kommen. Normalerweise finanziert die Bank den schweizerischen Exporteur, der ihr die Garantie zediert. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Bank im Zusammenhang mit einem Exportgeschäft dem ausländischen Abnehmer einen Kredit eröffnet. Wird ihr die Garantie für das betreffende Exportgeschäft direkt gewährt, so ist die Lage klar. Erhält jedoch der schweizerische Exporteur die Garantie und wird seine Forderung von der Bank auf Grund ihres Kreditvertrages mit dem ausländischen Abnehmer bezahlt, so stellt sich die Frage, ob die Garantie vom Exporteur noch an die Bank abgetreten werden kann. Von Bankenseite wurden Bedenken geäussert, dass eine Zession nicht mehr möglich sei, da die Garantie gemäss Art. 8 nur zusammen mit der Forderung des Exporteurs abgetreten werden könne, die aber durch Zahlung erloschen sei. Art. 8 will aber nicht etwa heissen, dass diese Finanzierungsart nicht mehr möglich wäre. In diesen Fällen gilt die Garantie weiter für die Forderung der Bank gegenüber dem ausländischen Abnehmer. Wir werden Art. 8 in der Vollziehungsverordnung in diesem Sinne präzisieren.

Ein weiteres Begehren der Banken lautete dahin, dass der Bund gegenüber der Bank als Garantienehmer oder Zessionar auf die ihm laut Gesetz zustehenden Einreden, insbesondere aus Art. 5, verzichten sollte. Dieser Antrag musste aber abgelehnt werden, da der Bund sonst Risiken übernehmen müsste, die er gar nicht überblicken könnte (mangelhafte oder verspätete Lieferung des Exporteurs usw.). Sie gehören zu den Risiken, welche die Bank übernehmen muss, die ja überdies auf den Exporteur zurückgreifen kann.

Art. 8 einstimmig angenommen.

Art. 9 - 11 einstimmig angenommen.

Darms: Art. 12 Absatz 2 hätte etwas klarer formuliert werden können, z.B. "Exporteur und Garantienehmer sind auch nachdem die Garantie eingelöst ist, verpflichtet, die Forderung einzutreiben ...". Er stellt jedoch keinen Abänderungsantrag.

Art. 12 und 13 einstimmig angenommen.

Spühler erkundigt sich nach der Bedeutung von Art. 14 betreffend Heranziehung von Organisationen der Wirtschaft zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesetzes.

Brunner erläutert, dass es sich hier um die Mitwirkung gewisser Industrieverbände bei der Gewährung von Globalgarantien, insbesondere für Uhren und Textilien, handelt. So wird beispielsweise der Schweizerischen Uhrenkammer anfangs 1958 eine Globalgarantie für Neuseeland in der Höhe von 500'000 Franken gewährt für Geschäfte mit Abschluss 1. Semester 1958, Lieferung bis Mitte 1959 und Zahlungsbedingungen, die bestimmte Fristen nicht übersteigen. Die Uhrenkammer gibt die Garantie an die einzelnen Exporteure weiter und meldet Ende Juni 1958 die Beanspruchung der Globalgarantie. Ueber die Erledigung der einzelnen Geschäfte erstattet sie der Geschäftsstelle laufend Bericht. Die Geschäftsstelle hat sich also nur im Schadenfalle damit zu befassen.

Art. 14 einstimmig angenommen.

Bundespräsident Holenstein

zu Art. 15: Er entspricht Art. 9 des geltenden Gesetzes, der damals als Ausgangspunkt für eine Zusammenarbeit mit privaten Versicherungsgesellschaften gedacht war. Obschon Art. 9 bis heute nie angewandt wurde, hat man ihn aus zwei Gründen in das neue Gesetz übernommen: Erstens könnte eine Zusammenarbeit mit privaten Versicherungsgesellschaften doch einmal möglich werden. Vor allem aber stehen wir in einer Zeit, wo sich unter Umständen je nach der internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen in bezug auf unterentwickelte Länder als notwendig erweisen könnte. Hier soll dem Bundesrat eine gewisse Ellbogenfreiheit gewährt werden, an solchen Aktionen teilzunehmen, falls die Interessen unserer Wirtschaft dies rechtfertigen. Ueber derartige Fälle wird aber nur der Bundesrat entscheiden, und zwar nur im Rahmen des Gesetzes.

Speiser stellt die Frage, ob Herr Bundespräsident Holenstein im Ständerat eventuell eine Erklärung abgeben würde, wonach man bei ganz grossen Geschäften, deren Finanzierung besondere Schwierigkeiten bietet, den Banken doch etwas entgegenkommen könnte.

Spühler: Sollte der Bundesrat einmal gestützt auf Art. 15 gewisse Entscheidungen treffen, so müsste darüber im Geschäftsbericht rapportiert werden.

Ackermann betont erneut, man dürfe gegenüber den Banken nicht zu weit gehen. Wenn aber der Herr Bundespräsident im Ständerat eine Erklärung im Sinne seiner obigen Ausführungen abgeben würde, so könnte die Kommission beruhigt sein.

Bundespräsident Holenstein erklärt sich bereit, im Plenum eine solche Erklärung abzugeben.

Art. 15 einstimmig angenommen.

Art. 16 - 18 einstimmig angenommen.

Schlussabstimmung:

Der Entwurf wird ohne Abänderungsanträge einstimmig genehmigt.
Als Referent wird der Präsident bestimmt.

Der Präsident dankt den Herren Bundespräsident Holenstein, Minister Schaffner und Brunner im Namen der Kommission für ihre aufschlussreichen Ausführungen.

Schluss der Sitzung: 17.30 Uhr.

Der Protokollführer:

Rädlin