

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend Änderung des Bundesgesetzes
über die Exportrisikogarantie

(Vom 13. September 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Zustimmung zu einer Änderung der Artikel 6 und 11 des Bundesgesetzes vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie.

I

Die seit längerer Zeit im internationalen Währungssystem bestehende Unsicherheit und die damit verbundenen Schwierigkeiten im Welthandel haben zwangsläufig zu der Frage geführt, wie sich die Exportindustrie gegen Währungsrisiken absichern könne. Durch das Postulat Eisenring vom 8. März 1972 wurden wir eingeladen, die Frage einer Währungsrisikoversicherung zu prüfen und allenfalls eine Lösung in Verbindung mit der Exportrisikogarantie zu suchen.

Die Deckung von Währungsrisiken ist im Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie bereits vorgesehen, hat aber praktisch wenig Wirkung, weil Verluste infolge Verschlechterung fremder Währungen in der Regel im Reingewinn des Exporteurs aufgehen, der durch die Garantie nicht gedeckt ist. Um diese Lücke zu schliessen und der schweizerischen Exportindustrie die Möglichkeit einer wirklichen Absicherung gegen Währungsrisiken zu geben, beantragen wir Ihnen, die in den Artikeln 6 und 11 des Bundesgesetzes enthaltene Selbstkostenklausel aufzuheben.

II

Schon bisher wurde die Exportrisikogarantie für Geschäfte gewährt, bei denen der Abnehmer den Abschluss in Fremdwährung zur Bedingung für den Auftrag machte. Das Kursrisiko wurde aber nur eingeschlossen für Währungen, die erfahrungsgemäss im schweizerischen Aussenhandel verwendet werden. Bei Geschäften in anderen Währungen, insbesondere von Entwicklungsländern, wurde



das Kursrisiko jeweils ausgeschlossen; dies ist ohne weiteres möglich, weil Artikel 4 des Bundesgesetzes den Ausschluss gewisser Risiken von der Deckung ausdrücklich gestattet. In ihrem eigenen Interesse setzt unsere Industrie alles daran, ihre Lieferverträge in Schweizerfranken abzuschliessen. Dies geht auch daraus hervor, dass die in Fremdwährung mit Deckung des Kursrisikos garantierten Lieferungen Ende Juni 1972 nur rund 7 Prozent der Gesamtverpflichtungen des Bundes aus der Exportrisikogarantie ausmachten.

Trotzdem bilden die Währungsrisiken für unsere in hohem Grade vom Welt-handel abhängige Exportindustrie eine besonders fühlbare Belastung. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, dass bei der Maschinenindustrie rund 75 Prozent der Produktion, bei der chemischen Industrie 80 bis 90 Prozent, bei den Uhren rund 95 Prozent, bei den Stickereien über 90 Prozent und bei den Baumwoll- und Wollgeweben rund 40 Prozent exportiert werden. In vielen Fällen lehnt aber der ausländische Abnehmer den Schweizerfranken als Vertragswährung ab. Dies trifft vor allem zu für Exporte nach den Vereinigten Staaten, nach Kanada und nach zahlreichen Ländern Lateinamerikas, bei denen Geschäfte praktisch nur in Dollars abgeschlossen werden können; auch bei Lieferungen nach Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Grossbritannien muss der Exporteur sehr oft einer Zahlung in der betreffenden Landeswährung zustimmen, wenn er überhaupt zum Zuge kommen will. In allen diesen Fällen läuft er aber damit Gefahr, bei einer offiziellen oder faktischen Abwertung der betreffenden Fremdwährung für seine Lieferung oder Leistung nicht mehr den vollen Gegenwert in Schweizerfranken zu erhalten.

Vier europäische Länder (nämlich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Österreich) haben bereits Massnahmen getroffen, um ihren Exporteuren das Risiko auf gewissen Fremdwährungen abzunehmen. In allen vier Fällen erforderte dies den Erlass von Sondergesetzen, weil die geltenden Bestimmungen über die Exportrisikogarantie die Deckung von Währungsrisiken nicht einschliessen. Diese Sondergesetze lassen sich auf folgenden gemeinsamen Nenner bringen: Garantiert werden grundsätzlich nur Verluste auf Fremdwährungen, die an den offiziellen Börsen des betreffenden Exportlandes gehandelt werden, d. h. Dollar, Pfundsterling, Schweizerfranken, die EWG-Währungen und zum Teil der Yen. Der Schadenfall tritt erst ein, wenn der Kurs bei Zahlungseingang gegenüber dem garantierten Kurs um mehr als 2 oder 3 Prozent gefallen ist, d. h. die ersten 2 oder 3 Prozent eines Kursverlustes sind im Sinne eines Selbstbehaltes vom Exporteur zu tragen. Verluste von mehr als 2 oder 3 Prozent werden aber voll vergütet. Erhält der Exporteur andererseits, umgerechnet in seine Landeswährung, mehr als 102 oder 103 Prozent seines Lieferwertes, so hat er diesen Kursgewinn der garantierenden Institution abzuliefern. Die Kursgarantie erstreckt sich ferner nur auf Zahlungen, die mehr als ein oder zwei Jahre nach Vertragsschluss fällig werden.

Im Gegensatz zu der Gesetzgebung der vier Länder ist die Deckung von Währungsrisiken durch die schweizerische Exportrisikogarantie auf Grund folgender Bestimmungen schon heute möglich: Nach Artikel 4 Buchstabe *a* des

Bundesgesetzes vom 26. September 1958 umfasst die Garantie, unter Vorbehalt eines abweichenden Entscheides im Einzelfall, die teilweise Deckung von Verlusten, die durch Ereignisse und Umstände wie Verschlechterung fremder Währungen, Transferschwierigkeiten und Moratorien verursacht werden. Laut Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe *a* der Verordnung vom 15. Januar 1969 gelten als besondere Risiken im Sinne der Artikel 1, 2 und 4 des Bundesgesetzes wirtschaftliche Massnahmen und Ereignisse im Ausland, wie Abwertungen und sonstige Verschlechterungen fremder Währungen.

Nach den heute geltenden Bestimmungen wird eine wirkliche Absicherung der Währungsrisiken jedoch durch die in den Artikeln 6 und 11 des Bundesgesetzes verankerte *Selbstkostenklausel* behindert. Nach Artikel 6 darf das Garantiebetreffnis, d. h. der auf Grund der Garantie im Schadenfall auszumachende Betrag, zusammen mit einem allfälligen Zahlungseingang die Selbstkosten des Exporteurs nicht übersteigen. Artikel 11 bestimmt, dass der Bund den im Garantieentscheid festgelegten prozentualen Anteil am nachgewiesenen Verlust, höchstens jedoch die dem Exporteur nach Abzug allfälliger Zahlungseingänge verbleibenden Selbstkosten vergütet. Die Verordnung vom 15. Januar 1969 enthält diesem Grundsatz entsprechende Ausführungsbestimmungen. Für den Reingewinn des Exporteurs besteht überhaupt keine Deckung. Bei normalen Gewinnmargen gehen demnach Verluste auf Fremdwährungen in der Regel ganz oder mindestens teilweise im Reingewinn des Exporteurs auf und sind gar nicht oder höchstens zum Teil durch die Garantie gedeckt. Die im Prinzip bereits vorgesehene Deckung von Währungsrisiken kann also in den meisten Fällen nur wirksam werden, wenn die in den Artikeln 6 und 11 stipulierte Selbstkostenklausel aufgehoben wird. Wir beantragen Ihnen daher, diese zwei Artikel gemäss dem beiliegenden Entwurf zu einem Bundesgesetz abzuändern. Der Erlass eines Sondergesetzes ist nicht notwendig.

Die Beseitigung der erwähnten Klausel hat zur Folge, dass die Garantie nicht nur für die Währungsrisiken, sondern für alle nach dem Bundesgesetz gedeckten Risiken, ausgenommen das Fabrikationsrisiko, verbessert wird. Da aber die Schweiz als einziges Land in ihren gesetzlichen Vorschriften über die Exportrisikogarantie die Deckung auf die Selbstkosten des Exporteurs beschränkt hat, bedeutet dies lediglich eine *Annäherung an die Deckungsmöglichkeiten der ausländischen Konkurrenz*. Eine völlige Gleichstellung wird aber trotzdem nicht erreicht werden, weil die Schweiz für Lieferungen nach Industrieländern seit längerer Zeit nur eine Deckung von 65 bis 70 Prozent, für Entwicklungsländer 70 bis 75 Prozent gewährt, während unsere Hauptkonkurrenten Exporte nach allen Ländern zu 85 bis 95 Prozent, in gewissen Fällen sogar zu 100 Prozent garantieren. Bei dieser Sachlage besteht auch kaum Gefahr, dass die Aufhebung der Selbstkostenklausel die schweizerische Exportindustrie zu zusätzlichen Lieferungen an finanziell unsichere Länder anreizen und damit zu einem unerwünschten Auftrieb führen würde. Da kein Rechtsanspruch auf Gewährung der Garantie besteht, haben es die Durchführungsorgane bei jedem Gesuch in der Hand, der wirtschaftlichen Lage des Empfängerlandes und den

Bedingungen des Geschäftes wenn nötig durch eine Herabsetzung der Garantiesätze Rechnung zu tragen oder die Garantie zu verweigern.

Man kann sich fragen, ob eine solche Verbesserung der Exportrisikogarantie aus konjunkturpolitischen Gründen unerwünscht ist. Nach unserer Auffassung trifft dies nicht zu, weil die Durchführung genügend Sicherheit gibt, um den konjunkturellen Überlegungen Rechnung zu tragen, und weil es nur darum geht, die schweizerische Exportindustrie gegenüber ihrer Konkurrenz nicht zu sehr zu benachteiligen. Im übrigen dürfte die neue Regelung vor allem bei langfristigen Geschäften Anwendung finden. Ein unerwünschter Auftrieb ist auch schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Exportrisikogarantie nach den Erfahrungen der letzten Jahre nur für rund 8 Prozent der schweizerischen Gesamtausfuhr beansprucht wird. Für die beantragte Gesetzesänderung spricht ferner auch der Umstand, dass die heute in den meisten Fällen bei mittel- und langfristigen Exportgeschäften notwendige bankmässige Finanzierung durch die Selbstkostenklausel erheblich erschwert wird, weil die Bank bei der Finanzierungszusage nicht wissen kann, wie hoch die Deckung im Schadenfall sein wird. Schliesslich wird diese Änderung auch die administrative Durchführung, vor allem in Schadenfällen, vereinfachen.

III

Für die Anwendung der Währungsrisikoversicherung sehen wir in Anlehnung an die bestehenden ausländischen Sondergesetze vor, dem Exporteur einen Selbstbehalt zu überbinden. Entschädigungen für Kursverluste sollen nur ausgerichtet werden, wenn sie 3 Prozent des Lieferungsbetrages, mindestens aber 1000 Franken übersteigen. Damit dürfte aus Verlusten infolge von Kurschwankungen innerhalb der internationalen Bandbreiten in der Regel kein Anspruch auf Deckung entstehen. Je nach den Erfahrungen werden sich hier vielleicht gewisse Anpassungen im Sinne einer Verschärfung als notwendig erweisen. Wie bisher sollen nur Währungen gedeckt werden, die erfahrungsgemäss im schweizerischen Aussenhandel Verwendung finden. Diese Sonderregelung für Währungsrisiken bedeutet eine Verschärfung der in Artikel 6 Ziffer 4 Buchstabe *a* der Verordnung vom 15. Januar 1969 enthaltenen Bestimmung, wonach allgemein eine Entschädigung nur geleistet wird, wenn sie 1 Prozent des in der Garantieverfügung genannten Lieferwertes, mindestens aber 1000 Franken übersteigt. Im Zusammenhang mit der Ihnen beantragten Gesetzesänderung wird auch die Verordnung entsprechend angepasst und ergänzt werden müssen.

Die in den ausländischen Sondergesetzen enthaltene Verpflichtung zur Ablieferung von Kursgewinnen bildet das Gegenstück zu der Bestimmung, dass die 2 oder 3 Prozent übersteigenden Kursverluste zu 100 Prozent durch die Garantie gedeckt sind. Da wir aber nur den in der Garantieverfügung für alle gedeckten Risiken festgelegten Prozentsatz (je nach Länderkategorie seit längerer Zeit 65 bis 70 bzw. 70 bis 75 Prozent) eines Kursverlustes decken, ist eine Ablieferungspflicht für Kursgewinne nicht gerechtfertigt.

Die in jenen Sondergesetzen eingeschaltete Karenzfrist, wonach Kursverluste nur auf den Zahlungen gedeckt sind, die ein oder zwei Jahre nach Vertragsabschluss fällig werden, hat in den betreffenden Ländern bereits zu heftiger Kritik seitens der Industrie geführt. In den schweizerischen Ausführungsbestimmungen sind keine derartigen Fristen vorgesehen, weil sie zu einer ausgesprochen ungleichen Behandlung der einzelnen Sparten unserer Exportindustrie führen würden. Andererseits hat der Exporteur gemäss Artikel 10 des Bundesgesetzes alle durch die Umstände gebotenen Massnahmen zu treffen, um einen Verlust zu vermeiden. Zu diesen Sicherungsmassnahmen gehört gemäss Artikel 16 der Verordnung auch der Terminverkauf der aus dem Geschäft anfallenden fremden Devisen. In einem Schadenfall kann auch nachträglich ohne weiteres festgestellt werden, ob ein Terminverkauf im gegebenen Zeitpunkt möglich war und der Exporteur seiner Verpflichtung nachgekommen ist.

Nach den erwähnten ausländischen Sondergesetzen wird durchwegs der im Garantieentscheid festgelegte Umrechnungskurs zwischen Fremdwährung und nationaler Währung garantiert. Die Garantie deckt also nicht nur Verluste infolge Abwertung der Fremdwährung, sondern auch Verluste, die durch eine Aufwertung der nationalen Währung entstehen. Demgegenüber beschränkt Artikel 4 Buchstabe *a* des Bundesgesetzes vom 26. September 1958 die Deckung ausdrücklich auf Verluste infolge einer Verschlechterung *fremder* Währungen. Verluste als Folge einer Aufwertung des Schweizerfrankens bleiben also nach wie vor von der Deckung ausgeschlossen. Dasselbe gilt für Verluste infolge schweizerischer Massnahmen wie Ausfuhrbargo usw.

Eine Abklärung mit den an der Exportrisikogarantie interessierten Organisationen der Wirtschaft hat ergeben, dass für die Aufhebung der Selbstkostenklausel ein Bedürfnis besteht und dass die vorgesehene Gesetzesänderung allgemein begrüsst würde.

IV

Die in den nun 38 Jahren ihres Bestehens mit der Exportrisikogarantie des Bundes gemachten Erfahrungen sind als durchaus positiv zu werten. Die gesamten bewilligten Gesuche umfassten Ende 1971 eine Garantiesumme von 19,7 Milliarden Franken, was einem Fakturawert von 31,6 Milliarden mit einer Lohnsumme von rund 12 Milliarden Franken entspricht. Nach Abzug der Ende 1971 bestehenden Verpflichtungen von 3,7 Milliarden Franken ergibt sich eine abgebuchte Garantieleistung des Bundes von 16 Milliarden mit einem Fakturawert von rund 26,4 Milliarden Franken. Seit 1934 wurden für Schäden netto 11 Millionen Franken ausbezahlt. Die Verluste waren durch die Gebühreneinnahmen nicht nur voll gedeckt, sondern es konnte darüber hinaus eine Reserve von rund 144 Millionen Franken geschaffen werden. Die hohe Ausenverschuldung und die finanziellen Engpässe vieler Entwicklungsländer lassen allerdings ein Ansteigen der Verluste erwarten. Das bisherige Ergebnis darf als Beweis für die Vorsicht der Exporteure und die Sorgfalt der Durchführungsorgane betrachtet werden.

V

Die vorstehenden Überlegungen führen uns zum Schluss, dass der schweizerischen Exportindustrie mit Rücksicht auf ihre Abhängigkeit vom Welthandel und auf die herrschende Unsicherheit im internationalen Währungssystem die Möglichkeit geboten werden sollte, sich gegen Währungsrisiken abzusichern. Eine solche Absicherung kann aber praktisch nur wirksam sein, wenn die erwähnte Selbstkostenklausel aufgehoben wird. Wir ersuchen Sie daher, dem beiliegenden Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Abänderung der Artikel 6 und 11 des Bundesgesetzes vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie zuzustimmen.

Ferner beantragen wir Ihnen, das Postulat Eisenring vom 8. März 1972 Währungsrisikoversicherung abzuschreiben.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 13. September 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Celio

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz
über die Exportrisikogarantie
Änderung vom

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. September 1972¹⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. September 1958²⁾ über die Exportrisikogarantie wird wie folgt geändert:

Art. 6

Die im Einzelfall festzusetzende Garantie beträgt höchstens 85 Prozent des Lieferungsbetrages zuzüglich allfälliger Kreditzinsen.

Art. 11

Wird die Forderung notleidend und ein Schaden angemeldet, so leistet der Bund den in der Garantieverfügung festgelegten Anteil am nachgewiesenen Verlust oder Zahlungsrückstand.

II

¹⁾ Die Artikel 6 und 11 des Bundesgesetzes vom 26. September 1958 finden weiterhin Anwendung auf Garantien, die vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gewährt wurden.

²⁾ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

³⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.