

Kopie an: HH. BU, Sa, Hr

Sa/ho.225.3.1.

17. Februar 1970

Investitionsrisikogarantie

Notiz an Herrn Direktor Jolles

Herr Direktor,

Für die Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrates vom 19./20. Februar steht auch die Investitionsrisikogarantie auf der Traktandenliste. Im Verlaufe der Verhandlungen über die Vorlage im Ständerat sind verschiedene Probleme aufgetaucht und wurden zum Teil Unklarheiten geschaffen, die während den kommenden Kommissionsverhandlungen zur Sprache kommen könnten. Die Mitglieder der Kommission des Nationalrates verfügen über das amtliche Bulletin der Bundesversammlung (Beilage I), nicht aber über das Protokoll der ständerrätlichen Kommissionssitzung, das nur der Präsident hat (Beilage II). Herr Bundesrat Brugger verfügt über das für die Bundesräte Schaffner, Spühler und Celio vorbereitete Dossier.

Zu den im folgenden aufgeworfenen Problemen wäre eine klärende Stellungnahme von seiten der Verwaltung wünschenswert.

I. Grundsätzliche Aspekte

1. Konjunkturpolitische Bemerkungen

Herr Bundesrat Celio hat im Plenum des Ständerates (Beilage I, S. 352) auf die konjunkturpolitische Ambivalenz der Investitionsrisikogarantie hingewiesen. Er hat dabei einen Abschnitt aus der Botschaft zitiert (S. 4), der sich jedoch auf die exportfördernde Wirkung der Investitionen für das Entwicklungsland bezieht. Ferner hat er Art. 3 und 4 des Gesetzesentwurfes als Grundlage für eventuelle Massnahmen für die konjunkturkonforme Handhabung der IRG zitiert. Als Grundlage kommt aber wohl nur Art. 1, Abs. 2 letzter Satz in Frage (Die Investitionen dürfen dem Gesamtinteresse der Schweiz nicht zuwiderlaufen).

2. Prüfung der Projekte

In einem Votum von Herrn Ständerat Vincenz (Beilage I, S. 351) kommt die Meinung zum Ausdruck, die garantierten Investitionen würden "während der Zeit der Garantieleistung der Kontrolle durch eigene Experten unterstellt". Auch das Votum von Herrn Bundesrat Celio (Beilage I, S.352) könnte u.U. den Eindruck erwecken, die Projekte würden auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht ("..... durch Ingenieure, Techniker und Spezialisten"). Diese Auffassung dürfte jedoch kaum der Wirklichkeit entsprechen. Die Prüfung der Projekte vor der Garantiegewäh-

rung wird sich vor allem auf die in Art. 1, Abs. 2 erwähnten Kriterien (Förderung der Wirtschaft der Entwicklungsländer - Beziehung zur schweizerischen Wirtschaft - Gesamtinteresse der Schweiz) beziehen. Eine nachträgliche Kontrolle, etwa in kommerzieller Hinsicht, durch bundeseigene Experten fällt natürlich ausser Betracht. Eine Ueberprüfung kommt nur hinsichtlich jener Kriterien in Frage, die für die Gewährung der Garantie ausschlaggebend waren. Auch hier wird es darum gehen, vor allem mit den bestehenden Instrumenten, insbesondere unseren Botschaften, das Notwendige vorzukehren.

In diesem Zusammenhang ist auch die Bemerkung von Herrn Ständerat Bodenmann (Beilage I, S. 352) zu erwähnen, in der zum Ausdruck kommt, dass neben den rein kommerziellen Investitionen "vermehrt andere, speziell auf die Entwicklung des Landes ausgerichtete Investitionen gemacht werden müssten", wobei Herr Bodenmann offenbar meint, die IRG diene zur Unterstützung solcher Investitionen. Dies trifft natürlich nicht zu. Die Bedingung, dass die garantierte Investition zur Förderung der Wirtschaft eines Entwicklungslandes beitragen müsse, schliesst nicht aus, dass sie kommerziell ausgerichtet ist. Die IRG ermöglicht nicht etwa Zinsverbilligungen oder Darlehen, welche die Vornahme von weniger rentablen Investitionen (z.B. der Infrastruktur) auf privater Basis erlauben würde.

### 3. Personalfrage

Die Botschaft erwähnt auf Seite 12, dass das neue Institut zu keiner oder allenfalls nur zu einer sehr geringen Personalvermehrung führen werde. Die Ausführung von Herrn Bundesrat Celio (Beilage I, S. 352) könnte den Eindruck einer gewissen Abweichung vom Text der Botschaft erwecken. Wenn die Prüfung der Investitionsvorhaben im vorgesehenen Rahmen durchgeführt und die Geschäftsstelle mit derjenigen für die ERG verbunden wird, besteht kein Grund, von der in der Botschaft dargelegten Auffassung abzuweichen.

### 4. Die Verschuldung der Entwicklungsländer

Herr Ständerat Reimann stellte im Plenum die Frage, inwieweit unsere Dienststellen Kontakte zu ähnlichen Organisationen anderer Länder pflegen, um die Verschuldungssituation eines Landes überprüfen und Ueberschuldungen verhindern zu können (Beilage I, S. 351). Herr Bundesrat Celio wies in seiner Antwort auf das Frühwarnsystem der Weltbank hin, mit dem Hinweis, alle Investitionen in den Entwicklungsländern würden der Weltbank gemeldet.

Die Schweiz hat Zugang zu den Berichten der Weltbank, der OECD usw. über die Situation der einzelnen Entwicklungsländer. Insbesondere die Jahresberichte und die Länderberichte der Weltbank enthalten Informationen über die Verschuldung. Die eigentlichen Verschuldungsrapporte enthalten sogar Angaben über die Verschuldung gegenüber den einzelnen Gläubigerstaaten. Auch die andern Industrieländer stützen sich auf diese Berichte. Ein Austausch von Informationen zwischen den einzelnen Garantieinstituten der Industriestaaten wird sicher organisiert werden können, wie dies auch im Rahmen der ERG in einem gewissen Ausmass der Fall ist.

Gemäss der Definition der Weltbank enthält die Aussenschuld, die im Frühwarnsystem registriert wird, folgende Verpflichtungen:

Die ins Ausland zurückzahlbaren Verpflichtungen mit einer ursprünglichen Laufzeit von 1 Jahr und darüber und bei denen der Schuldner eine öffentliche Körperschaft ist; ferner die Schulden aus im Ausland öffentlich aufgelegten Anleihen und die von einem ausländischen Staat garantierten Schulden. Nun aber stellen die eigentlichen Investitionen keine Schuld dar. Die zu erwartenden Zinsen und Gewinne sind nicht voraussehbar und können deshalb auch nicht im Frühwarnsystem, das ja eine vorausschauende Funktion hat, erfasst werden. Die Privatinvestitionen werden von den Entwicklungsländern der Weltbank - unter dem Titel der Verschuldung - auch nicht gemeldet. Wo eine garantierte Investition den Charakter eines Kredites mit festen Rückzahlungsfristen annimmt, ist eine Erfassung im Frühwarnsystem möglich. Soweit eine öffentlich aufgelegte Anleihe eines Entwicklungslandes durch die IRG garantiert würde, wäre diese Anleihe in der Aussenschuld des betreffenden Entwicklungslandes im Ausmass der ausstehenden Fälligkeiten enthalten.

##### 5. Die statistische Erfassung der Investitionen

Herr Ständerat Vincenz (Beilage I, S. 351) fragt sich, ob es nicht richtig wäre, "diese im Gesetz verankerten, vom Bund garantierten Leistungen in der Statistik und in der Rechnung des Bundes als solche erscheinen zu lassen".

Die privaten Investitionen werden nach den geltenden Regeln in den internationalen Statistiken als Leistungen zugunsten der Entwicklungsländer aufgeführt und sie zählen auch bei der Berechnung des 1% Zieles. Ob diese Investitionen eine staatliche Risikogarantie geniessen, spielt keine Rolle. Die privaten Investitionen zählen, auch wenn sie staatlich garantiert sind, zu den privaten Leistungen, wie dies auch

bei den garantierten Exportkrediten der Fall ist. Was Herr Ständerat Vincenz mit der "Rechnung des Bundes" meint, ist nicht ganz klar. Es ist selbstverständlich ausgeschlossen, dass die garantierten Investitionen (oder Exportkredite) in der Vermögensrechnung des Bundes aktiviert werden. Der Bund hat ja in keiner Weise einen Anspruch auf diese Leistungen; im Gegenteil, man muss sich fragen, ob die Reserven für die Deckung allfälliger Verluste - vor allem bei der ERG - wirklich genügen.

## II. Spezielle Probleme

### Art. 2

In den Verhandlungen wurde erwähnt, dass bei einem Plafond von 500 Mio Franken jährlich Investitionen im Betrage von 40-50 Mio Franken garantiert werden können. Bei dieser Zahl handelt es sich nur um eine Richtzahl und es steht dem Bundesrat offen, mehr oder weniger Garantien zu bewilligen.

### Art. 3

1. Sowohl in der Kommission des Ständerates wie im Plenum gab der Begriff von "Leihkapital" zu Bemerkungen Anlass (Beilage I, S. 353, Beilage II, S. 12).

Die Bankiervereinigung hat die Verwaltung gebeten, sie möge dafür besorgt sein, dass auch in der Kommission des Nationalrates die Frage der Finanzkredite zur Sprache kommen und zwar im Sinne ihres Briefes vom 14. November 1969 (Beilage III). Es scheint uns zweckmässig, wenn zu diesem Problem einige Präzisierungen angebracht werden. Auch für die Finanzkredite müssen die in Art. 1 des Gesetzesentwurfes erwähnten Voraussetzungen erfüllt sein, d.h. es muss eine Investition und zwar eine neue sein. Als Investition bezeichnet Art. 3, Abs. 1 lit. b auch das Leihkapital in Form von Krediten, Darlehen und Anleihen. Zur Auslegung der Begriffe "Kredit" und "Darlehen" ist davon auszugehen, dass Kredite, die durch die ERG gedeckt werden können, nicht durch die IRG gedeckt werden sollten; denn es besteht sicher nicht die Absicht, mit der IRG die ERG zu konkurrenzieren. Neben der Finanzierung von blossen Warenströmen hat also der Kredit, der die IRG beanspruchen will, neben den genannten Voraussetzungen eine enge Verbindung zwischen dem Kreditgeber und Kreditnehmer im Sinne einer gewissen Einflussnahme des ersteren auf den Kreditnehmer zu gewährleisten. Die in der Kommission und im Plenum angedeutete Möglichkeit, Bankkredite, die zur Abwendung eines Moratoriums dienen, unter bestimmten Umständen der IRG zu unterstellen, dürfte nur in ganz speziellen Fällen, wenn überhaupt, mit dem Gesetz vereinbar sein. Ein solcher Kredit besitzt in der Regel weder den Charakter des "Neuen"

noch den Charakter einer Investition im genannten Sinne. Der auf Seite 2 (Beilage III) des Briefes der Bankiervereinigung erwähnte Fall, wonach Kredite der Garantie unterstellt werden könnten, um andere Kredite ~~ab~~zulösen, "weil die Projekte ursprünglich nicht in adäquater Weise finanziert worden sind, sei es wegen der Ertragserwartung des Projektes selbst oder der realistischerweise zu erwartenden Transfermöglichkeiten des Entwicklungslandes", fällt wohl ganz aus dem Bereiche der IRG. Denn diese deckt weder kommerzielle Risiken, noch kann beim Entscheid, ob ein Garantiefall vorliegt oder nicht, auf die realistischerweise zu erwartenden Transfermöglichkeiten abgestellt werden. Die Fälle, in denen wegen Transferperren usw. ein Entschädigungsfall eintritt, sind in der Verordnung genau umschrieben (vgl. Art. 2 des Entwurfes der VV, Beilage IV).

2. In der Kommission erwähnte Herr Ständerat Vincenz (Beilage II, S. 12), dass in bezug auf eine Ertragsausfallgarantie Art. 3 Abs. 2 angerufen werden könnte. Auch in dieser Kommission wäre klar zum Ausdruck zu bringen, dass die IRG keine Ertragsausfallgarantie ist, sondern lediglich eine Garantie dafür bietet, dass Erträge, die das Unternehmen realisiert, tatsächlich transferiert werden können. Der Verordnungsentwurf sieht zudem vor, dass für die ganze Dauer der Garantie nur 24 % des der Garantie unterstellten Beteiligungskapitals garantiert werden können.

#### Art. 4

s. Beilage V.

#### Art. 5

Herr Ständerat Rohner machte im Plenum die Bemerkung, dass "die kommerziellen Risiken nur bei staatlichen Kapitalempfängern durch die Risikogarantie beschränkt deckungsfähig" seien.

Art. 5 lit. b des Gesetzesentwurfes erwähnt als deckungsfähiges Risiko die "Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung" öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Im Verordnungsentwurf wird dieses Risiko auf <sup>das</sup> Leihkapital eingeschränkt. Es ist aber missverständlich, wenn man die Zahlungsunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften als kommerzielles Risiko bezeichnet. Es taucht sofort die Frage auf, warum denn die kommerziellen Risiken beim privaten Schuldner nicht gedeckt seien. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft kann aus verschiedenen Gründen zahlungsunfähig werden: Aus wirklichen kommerziellen Gründen (z.B. bei Public Utilities-Betrieben), aus Zahlungsbilanzgründen usw. Eine Unterscheidung ist im Einzelfall für Aussenstehende kaum vorzunehmen. Das gleiche trifft auch zu für die Zahlungsverweigerung. Das Begehren eines fremden Staates nach Ueberprüfung des Grundes für eine Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsver-

weigerung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft müsste als eine fremde Einmischung betrachtet werden. Sobald eine solche Körperschaft ihre Zahlungsunfähigkeit bekanntgibt, liegt deshalb ein politisches Faktum vor und dementsprechend auch ein politisches Risiko. Dies trifft in noch höherem Masse für die Zahlungsverweigerung zu. Die gleiche Regelung gilt übrigens auch bei der ERG.

#### Art. 10

Die Frage nach der mutmasslichen Höhe der zu erwartenden Gebühreneinnahmen liesse sich etwa wie folgt beantworten: Da die Höhe der Gebühreneinnahmen von den garantierten Investitionen bzw. Erträgen abhängt und diese nicht voraussehbar sind, können auch keine zuverlässigen Zahlen über die Gebühreneinnahmen gemacht werden. Anhand eines Rechenbeispiels lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen gewisse Grössen errechnen. Wenn jährlich 40 Millionen Franken neue Engagements (Garantiesumme) für Beteiligungs- und Leihkapital eingegangen werden, die eine durchschnittliche Laufzeit von 10 Jahren besitzen, deren Garantiesatz ab dem zweiten Jahr um jährlich 5 % vom ursprünglichen Kapital abgebaut wird, beträgt die Garantiesumme nach 10 Jahren 310 Mio Franken. Werden von diesen 40 Mio Kapital jährlich 5 % an Erträgen garantiert, beläuft sich die Garantiesumme für Erträge nach 10 Jahren auf 93,5 Mio Franken. Die Gesamtgarantiesumme erreicht also nach 10 Jahren unter den genannten Voraussetzungen ca. 400 Mio Franken. Die Gebühren aus der Kapital- und Ertragsgarantie belaufen sich unter den genannten Voraussetzungen in 10 Jahren bei einem Gebührensatz von 1,25 % bzw. 4 % auf 23,4 bzw. 3,75 Mio Franken, oder gesamthaft auf 27,15 Mio Franken (vgl. Beilage VI).

#### Art. 13

s. Beilage V.

sig. Bühler