

24. Januar 1986

Rechtsdienst

225.3-Wb/thHerrn Direktor SommarugaZuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit der ERG

Das EDA macht geltend, es werde zwar bei Länderstudien des BAWI konsultiert, nicht jedoch vor Ablehnungsentscheiden der ERG-Kommission; es herrsche ein Mangel an Symmetrie beim Konsultationsverfahren (Konsultation im Fall der Türkei, nicht jedoch bezüglich Argentinien und Brasilien). In der Folge soll anhand bestimmter Kriterien untersucht werden, wieweit eine Konsultation des EDA obligatorisch oder fakultativ ist. Diese Kriterien sind: Ziel, Zweck und Charakteristiken der ERG sowie die Kompetenzregelung der ERG-Gesetzgebung, auch im Quervergleich zu andern Gesetzen.

I. Ziel und Zweck der ERG

- 11 Die ERG wurde mit BB vom 28.3.1934 als Massnahme zur Krisenbekämpfung und Arbeitslosigkeit geschaffen¹⁾. 1939 wurde er in ein BG überführt. Dieses BG vom 6.4.1939 diente der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten sowie ganz allgemein der Förderung des Aussenhandels (gleiche Waffen für die Exportindustrie im internationalen Konkurrenzkampf). Im Gefolge der neuen Wirtschaftsartikel der BV wurde das geltende Bundesgesetz vom 26.9.1958 über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) geschaffen. Es stützt sich auf die Artikel 31^{bis} II (Förderung einzelner Wirtschaftszweige) und 31^{quinqvis} BV (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit). Ziel und Zweck blieben unverändert.

1) Zum Historischen: Botschaft (7590) vom 13.5.1958, BBl 1958 I 956

12 Am 10. Oktober 1980 erfuhr das ERG-Gesetz eine wesentliche Aenderung. Für die bisher im Bundeshaushalt integrierte ERG wurde ein neuer Träger geschaffen, nämlich ein finanziell eigenwirtschaftlicher Fonds (Art. 6a) (ohne eigene Rechtspersönlichkeit), der durch den Bund verwaltet wird, wobei der Bund für die Garantieeinlösung haftet (durch verzinsliche und rückzahlbare Vorschüsse). Der Bund ist für die Ausgestaltung und Führung der ERG allein zuständig.¹⁾

Im Gefolge der parlamentarischen Beratungen wurde der Zweckartikel (Art. 1) ergänzt (Art. 1 Abs. 2). Er lautet nun:

- "¹ Der Bund kann im Interesse der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung des Aussenhandels die Uebernahme von Exportaufträgen, bei denen der Zahlungseingang mit besonderen Risiken verbunden ist, durch Gewährung einer Garantie erleichtern.
- ² Bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern hat er die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzuberücksichtigen."

Die Einfügung von Abs. 2 geht auf den Antrag von Frau NR Blunschy zurück, der im StR ergänzt wurde ("ärmeren"), nachdem der viel weiter gehende Antrag von NR Renschler²⁾ abgelehnt worden war. StR Aubert wollte anstelle von "mitberücksichtigen" den Ausdruck "besondere Beachtung schenken". Dieser Aenderungsantrag wurde abgelehnt; BR Honegger wies dabei auf den subsidiären Charakter der Mitberücksichtigung hin. Bemerkenswert ist auch die Interpretation des CVP-Sprechers: "Der Begriff "Mitberücksichtigung" räumt der zuständigen Garantiekommission einen weiten Ermessensraum ein. Die Kommission kann abwägen, welche Interessen zurzeit und im konkreten Falle vorgehen" (AB NR 1980, S. 901).

1) vgl. Botschaft (80.018) vom 3.3.1980 BBl 1980 II 73

2) "Für Exportaufträge aus Entwicklungsländern wird keine Garantie gewährt, sofern diese im Widerspruch zu den entwicklungspolitischen Zielen gemäss Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe stehen."

In der Antwort des Bundesrates vom 23.5.1985 auf die Einfache Anfrage BLUNSCHY (85.621, Exportrisikogarantie und Entwicklungspolitik) vom 6.3.85 führt er dazu u.a. aus:

"Die Mitberücksichtigung der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik erstreckt sich gemäss Art. 1 Abs. 2 ERG-Gesetz auf die ärmeren Entwicklungsländer. Die ERG stellt dabei auf die 67 von der OECD als einkommensschwache Entwicklungsländer bezeichneten Staaten ab.... Im Falle von Projekten in ärmeren Entwicklungsländern erfolgt die Prüfung durch die für Entwicklungsfragen zuständigen Abteilungen und Ämter, unter Beizug der diplomatischen Aussenposten... Soweit erforderlich, können im Einzelfall auch externe Sachverständige, einschliesslich jene der Hilfswerke, beigezogen werden."

- 13 Zusammenfassend: Die ERG ist ein Instrument der Aussenwirtschafts- (Exportförderung) und der Beschäftigungspolitik (Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten), aber kein Instrument der Entwicklungspolitik. Die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik sind jedoch als subsidiäres Beurteilungskriterium in den Prüfungsprozess von Exportgesuchen bezüglich ärmeren Entwicklungsländern von der ERG-Kommission nach pflichtgemäßem Ermessen miteinzubeziehen.

2. Charakteristiken der ERG

Der durch die privaten Benützer durch Prämien selbst zu finanzierende ERG-Fonds deckt für bestimmte, vom Garantienehmer initiierte Exportgeschäfte (Warenlieferungen, Lizenzen, Dienstleistungen), bei denen der Zahlungseingang mit besonderen Risiken verbunden ist, gegen Zahlung einer (Versicherungs-)Gebühr teilweise Verluste oder Rückstände im Zahlungseingang. Dadurch werden die Bankenfinanzierung und die Uebernahme von ausländischen Aufträgen erleichtert. Die dem Versicherungsprinzip angenäherte Eigenwirtschaftlichkeit verlangt bei der Behandlung entsprechender Gesuche (Ablehnung/Annahme, Höhe und Dauer der Versicherungsgarantie, Prämienfestsetzung) in erster Linie eine eingehende Beurteilung der wirtschaftlichen (nichtprivate Delkredererisiken, Transfers usw.) und der politischen Risiken (gesamtwirtschaftliche Leistungskraft der betreffenden Länder bzw.

Zahlungsfähigkeit, Verschuldungsgrad usw., aber auch deren Finanz- und Wirtschaftspolitik, bereits bestehende Garantieverpflichtungen usw.). Vorherrschend sind also nicht entwicklungspolitische, sondern versicherungsrisikomässige Ueberlegungen.

3. Kompetenzregelung der ERG-Gesetzgebung

31 Nach ERG-Gesetz (SR 946.11) wird der Fonds vom Bund verwaltet (Art. 6 b I), wobei die finanzielle Aufsicht der Eidg. Finanzkontrolle obliegt (Art. 6 b III). Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt (Art. 18), der die Organisation und Verwaltung des Fonds regelt (Art. 6 c II), wobei er Organisationen der Wirtschaft zur Mitwirkung heranziehen kann (Art. 14).

32 Gemäss Vollzugsverordnung (SR 946.111) ernennt der Bundesrat die sechs Mitglieder (3 vertreten Bund, 3 die Wirtschaft) der ERG-Kommission und bezeichnet die Geschäftsstelle (Art. 21). Die Kommission kann Vertreter der Verwaltung oder der Wirtschaft als Sachverständige beiziehen (Art. 21 II in fine). Das EVD trifft die weiteren für den Vollzug des Gesetzes erforderlichen Massnahmen, soweit sie nicht dem Bundesrat vorbehalten sind (Art. 25).

Der "Konsultationsanspruch" des EDA richtet sich nicht auf die Mitwirkung beim Erlass von Garantieverfügungen¹⁾, sondern auf jene bei der Begutachtung der Gesuche und bei der Beantwortung grundsätzlicher Anfragen vor Geschäftsabschluss. In beiden Fällen ist eindeutig die ERG-Kommission²⁾ (Art. 22 II, III) bzw. der Bundesrat (Art. 23 II) zuständig (bei grundsätzlicher Tragweite oder besonderer Bedeutung der Gesuche³⁾).

1) Ueber die zuständigen Instanzen gibt die von Herrn K. Schärer erstellte Tabelle Auskunft (Beilage).

2) in bestimmtem Ausmass ermächtigungsweise die Geschäftsstelle: Art. 22 II.

3) der Bundesrat allein bei Anleihen in Verbindung mit der Finanzierung schweizerischer Exporte: Art. 23 II in fine.

33 Zusammenfassend: Nicht das ERG-Gesetz, wohl aber die geltende ERG-Verordnung schliesst eine institutionalisierte, anspruchsbegründete Mitwirkung des EDA im Begutachtungsverfahren aus. Sofern der Bundesrat befasst wird, ist die Mitsprache des EDA im Rahmen der sog. Mitberichtsverfahren gewährleistet. Es ist in das fallweise Ermessen der ERG-Kommission gestellt, EDA-Vertreter als Sachverständige, jedoch nicht als Mitstimmende bei Kommissionsbeschlüssen, beizuziehen, und zwar unabhängig davon, ob versicherungsrisikomässige Elemente zu beurteilen oder - bei ärmeren Entwicklungsländern - entwicklungspolitische Ueberlegungen mitzuberücksichtigen sind. Ein entsprechendes Weisungsrecht des BAWI existiert nicht. Die Verordnung schliesst indessen nicht aus, dass die Vertreter der ERG-Kommission sich in eigener Verantwortung von Amtsstellen oder anderweitig beraten lassen. An der Zuständigkeit bzw. Verantwortung der Kommission ändert dies aber nichts; sie kann diese auch nicht von sich aus abändern (Kompetenz des Bundesrates). Der Bundesrat hat übrigens nicht den Weg gewählt, bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder Vertreter einzelner Departemente zu bezeichnen; es heisst in der Verordnung vielmehr, dass drei Mitglieder den Bund vertreten. Bei der Revision von 1980 hat der Bundesgesetzgeber im Zusammenhang mit der Einfügung von Art. 1 Abs. 2 in das Gesetz die Zuständigkeit des Bundesrates bezüglich der Organisation und Verwaltung des Fonds nicht in Frage gestellt.

Die vorn zitierte Antwort auf die Anfrage BLUNSCHY ist etwas irritierend. Der Bundesrat kann nämlich nicht in die Kompetenz der ERG-Kommission eingreifen, ohne die ERG-Verordnung zu ändern. Nur wenn er selbst mit einer ERG-Angelegenheit befasst wird, kann er Projekte durch die Verwaltung prüfen lassen. Die betreffende Antwort reflektiert also lediglich eine - wohl im Einvernehmen mit der ERG-Kommission stehende - Praxis, nicht aber den Rechtszustand *stricto sensu*.

4. Quervergleich mit andern Gesetzen, die eine Mitsprache des EDA vorsehen

- 41 Das EntwicklungshilfeG¹⁾, das sich auf Art. 8 BV und die Verfassungsbestimmungen betr. völkerrechtliche Beziehungen, äussere Sicherheit und Neutralität abstützt, hat Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zum Gegenstand. Im Gegensatz zur ERG geht es u.a. um die Mitfinanzierung einzelner, vom Bund selbstgewählter Projekte.

Das Gesetz beauftragt den Bundesrat ausdrücklich, für die verwaltungsinterne Koordination zu sorgen, ein interdepartementales Komitee einzusetzen und eine beratende Kommission zu ernennen. Die Aussenwirtschaftspolitik berührende Fragen sind zudem mit der Konsultativen Kommission für die Handelspolitik zu beraten. In der Verordnung vom 12.12.1977 (SR 974.01) hat der Bundesrat die DEH und das BAWI mit dem Vollzug betraut und ihre Zuständigkeiten abgegrenzt.

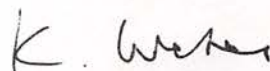
- 42 Das KriegsmaterialG²⁾, das in Art. 41 Abs. 2 und 3 (Bundesbewilligung ohne Monopol, jedoch praktisch absoluter staatlicher Kontrollbefugnis) seine Verfassungsgrundlage hat, bestimmt, dass nach Spannungsgebieten keine Ausfuhrbewilligungen erteilt werden und "wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen" (Art. 11 Abs. 2). Zuständig für die Bewilligungserteilung ist der Bundesrat, der seine Zuständigkeit in der Verordnung vom 10.1.1973 (SR 514.511) an die DMV delegiert hat, allerdings mit der Einschränkung, dass die Bewilligungsgesuche dem EDA zu unterbreiten sind, das seinerseits im Einzelfall bestimmt, welche Ausfuhrbewilligungsgesuche dem Bundesrat vorzulegen sind. - Für Kriegsmateriallieferungen wird in der Praxis (vom ERG-Gesetz nicht ausgeschlossen) keine ERG gewährt.

1) BG vom 19.3.1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.0.

2) BG vom 30.6.1972 über das Kriegsmaterial, SR 514.51.

- 7 -

43 Der Quervergleich zeigt, dass den beiden obgenannten Gesetzen andere Verfassungsgrundlagen und andere gesetzgeberische Motivationen zugrundeliegen als dem ERG-G, was auch in den Organisationsstrukturen zum Ausdruck kommt. Entwicklungspolitische Grundsätze sind nicht nur wie bei der ERG "mitzuberücksichtigen"; sie stellen nicht bloss subidiäre Kriterien dar. Aussenpolitische Ueberlegungen spielen eine entscheidende Rolle. Die Entscheide selbst sind vorwiegend "politisch".



K. Weber

Beilage

Kopie: Sa, Schä
Bd, Wb

BeilageExportrisikogarantie: EntscheidungsinstanzenEntscheidungsinstanz- Grundsätzliche Anfragen (V Art. 12)

- üblicherweise

Kommission
(V Art. 22 Abs. 3)- sofern von grundsätzlicher Tragweite oder aus
anderen Gründen von besonderer BedeutungBundesrat
(V Art. 23 Abs. 2)- Garantieverfügungen

- Garantiesumme bis Fr. 1 Mio.

BAWI

- Garantiesumme Fr. 1 - 2 Mio.

EVD

- Garantiesumme über Fr. 2 Mio.

EVD mit Zustimmung EFD

} V Art. 23
Abs. 1- sofern von grundsätzlicher Tragweite oder aus
anderen Gründen von besonderer BedeutungBundesrat
(V Art. 23 Abs. 2)

- Anleihen

- Deckung von Verlusten aus Garantien

- generell

Kommission
(V Art. 22 Abs. 4)