

78.386 Motion Renschler vom 20. April 1978

28. Februar 1979

Exportrisikogarantie

Schriftliche Beantwortung  
78.386. Motion Renschler vom 20. April 1978.  
Exportrisikogarantie

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 26. Februar 1979

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Die Antwort auf die Motion Renschler wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- EVD 12 (GS 5, HA 7) zur Kenntnis
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 7 zur Kenntnis
- BK 4 (Hb, Br, Sa, Bi) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

S. K. W. A. L. T.

Mitunterzeichner: Blum, Hubacher, Morel, Morf, Müller-Bern, Reisinger, Schald-St. Gallen, Weber-Aron.

Begründung

Bedingt durch die unsichere Weltwirtschaftslage, das Währungsgefälle und die enorme Verschuldung der Entwicklungsländer stiegen die Garantieverpflichtungen der EKG gewaltig an, wodurch das Verlustrisiko ebenfalls stark zunahm.

Ende 1973 - im letzten Jahr der Hochkonjunktur -

betrugen die Garantieverpflichtungen 4,6 Mrd. Franken

Ende 1975 8,5 Mrd. Franken

Ende 1976 12,7 Mrd. Franken und

Ende 1977 16,2 Mrd. Franken.

28.2.1979

78.386 Motion Renschler vom 20. April 1978

### Exportrisikogarantie

Bei der Exportrisikogarantie (ERG) nimmt das Verlustrisiko stark zu; es ist damit zu rechnen, dass die Rückstellungen in absehbarer Zeit aufgebraucht sein werden und der Bund Verluste durch Steuer-gelder abzudecken hat. Der Bundesrat wird daher ersucht, die gesetzlichen Grundlagen der ERG nach den folgenden Gesichtspunkten zu revidieren:

1. Die ERG soll unter Beibehaltung des Versicherungsprinzips weiterhin selbsttragend bleiben. Um dieses Ziel zu erreichen, drängen sich Massnahmen auf wie generelle oder partielle Erhöhung der Gebühren, Einschränkung des Währungsrisikos (befristete Kursabsicherung, Reduktion des Garantiesatzes für Währungsrisiken), Ablieferung von Währungsgewinnen.
2. Müssen zur Deckung von Verlusten vorübergehend Bundesmittel herangezogen werden, so sind diese von der ERG zu verzinsen und später zurückzuzahlen. Dabei sollen die Zinse und Zinseszinse verrechnet werden, die der Bund sich ersparte durch die bisherige Verwendung der ERG-Rückstellungen als zinslose Darlehen.
3. Da mehr als die Hälfte der Garantieverpflichtungen die Dritte Welt betreffen, ist die ERG auch zu einem entwicklungspolitischen Instrument im Sinne der Zielsetzungen im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auszubauen.

Mitunterzeichner: Blum, Hubacher, Morel, Morf, Müller-Bern, Reiniger, Schmid-St. Gallen, Weber-Arbon.

### Begründung

Bedingt durch die unsichere Weltwirtschaftslage, das Währungsgefälle und die enorme Verschuldung der Entwicklungsländer stiegen die Garantieverpflichtungen der ERG gewaltig an, wodurch das Verlustrisiko ebenfalls stark zunahm.

Ende 1973 - im letzten Jahr der Hochkonjunktur -	
betragen die Garantieverpflichtungen	4,6 Mrd. Franken
Ende 1975	8,5 Mrd. Franken
Ende 1976	12,7 Mrd. Franken und
Ende 1977	16,2 Mrd. Franken.

28.2.1979

- 2 -

Entsprechend wuchsen die Schadenzahlungen der ERG

1975	30,3 Mio. Franken
1976	67,3 Mio. Franken
1977	79,4 Mio. Franken
1978 wird mit Schadenzahlungen in der Höhe von gerechnet.	170 Mio. Franken

Damit entsteht erstmals in der 44jährigen Geschichte der ERG ein Ausgabenüberschuss, und zwar vermutlich von rund 60 Mio. Franken. Daraus erwächst der Bundeskasse allerdings noch keine direkte Belastung, bezifferten sich doch die Rückstellungen aus früheren Jahren Ende 1977 auf 457 Mio. Franken. Es bedarf aber keiner besonderen hellseherischen Fähigkeit, um vorauszusagen, dass in wenigen Jahren die Reserven aufgebraucht sein werden und dass dann - sofern an der ERG nichts geändert wird - der Bund die Defizite mit Steuergeldern abdecken muss. Ich will die Probe aufs Exemple, ob dannzumal die bürgerlichen Spar-Onkel im Rat auch auf den Plan treten, nicht abwarten. Deshalb ersuche ich den Bundesrat in meiner Motion, die gesetzlichen Grundlagen der ERG nach bestimmten Gesichtspunkten zu revidieren.

Bei der ERG stehen wir gewissermassen vor einem dreidimensionalen Dilemma: Zum einen sollte unsere leidende Exportwirtschaft nicht noch zusätzlich durch die ERG belastet werden. Zum andern ist es aber auch nicht vertretbar, dass sie von der Bundeskasse via ERG bedingungslos und ohne Verpflichtung auf Rückzahlung subventioniert wird. Und drittens dürfen die notwendigen entwicklungspolitischen Grundsätze im Verhalten gegenüber der Dritten Welt wegen der eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht einfach ignoriert werden. Der zuletzt genannte Aspekt ist besonders bedeutungsvoll, da mehr als 50 Prozent der ERG-Verpflichtungen auf die Entwicklungsländer entfallen.

Wir dürfen nicht den Fehler begehen, aus egoistischen Gründen der Dritten Welt Güter zu verkaufen, deren Entwicklungseffekt gering oder gar falsch ist. Damit schaden wir längerfristig nicht nur den Entwicklungsländern, sondern auch uns selber: die armen Länder werden nicht in der Lage sein, die ihnen auf Kredit verkauften Waren je zu zahlen.

Die Verschuldung der Entwicklungsländer ist mit rund 500 Mrd. Franken bereits astronomisch hoch. Nach dem Weltentwicklungsbericht 1978 der Weltbank wird der externe Finanzbedarf der Dritten Welt bis 1985 - bezogen auf das Jahr 1975 und zu Preisen von 1975 - mehr als das Doppelte betragen, nämlich 141 Mrd. Dollar (1975: 63 Mrd. Dollar). Die daraus neu resultierenden Verpflichtungen sind entweder auf Kosten der armen Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu erfüllen oder werden überhaupt nie abgegolten. Beide Varianten sind unerwünscht. Um diese negativen Auswirkungen zu verhindern, mindestens einzudämmen, muss die ERG eng an die entwicklungspolitischen Grundsätze nach Art. 5 des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

- 3 -

gebunden werden; ebenso sind ihre der Bundeskasse anfallenden Verluste zu verzinsen und später zurückzuzahlen, wobei auch - wie dies im Ausland längst üblich ist - allfällige Währungsgewinne zur Deckung der Schulden, resp. zur Aeufnung von Reserven herangezogen werden sollen.

#### Stellungnahme des Bundesrates

Die Beanspruchung der Exportrisikogarantie hat in den letzten Jahren tatsächlich enorm zugenommen. Dies führte jedoch nicht nur zu einem erhöhten Verlustrisiko und zu gestiegenen Schadenzahlungen, sondern auch zu vermehrten Einnahmen. Diese flossen und fliessen auch heute noch der Bundeskasse zu, die jedoch auch die Verluste zu tragen hat. Die bisherigen Einnahmen der ERG **übersteigen** die Ausgaben noch um rund 340 Millionen Franken (Ende 1978).

Vorarbeiten für die mögliche Verselbständigung der ERG-Rechnung sind im Gang. Sollte ein besonderer Fonds geschaffen werden, so wird der Bund die von den Garantienehmern bisher geäußneten Aktiven, die ihm zur Verfügung stehen, einzuschiessen und zu verzinsen haben. Sollte er hingegen dem Fonds Vorschüsse gewähren müssen, wären diese von der Wirtschaft ebenso selbstverständlich zu verzinsen und zurückzuzahlen.

Abklärungen bezüglich der möglichen Abschöpfung von echten, aus einer Verbesserung der Währungslage resultierenden Gewinnen bei kursgarantierten Geschäften werden zur Zeit ebenfalls vorgenommen.

Der Bund schuf die ERG in den dreissiger Jahren als Instrument zur Stützung der Beschäftigungslage und als Hilfe zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Am Grundsatz, wonach **Beschaffung** und Durchführung von Aufträgen Sache der Wirtschaft ist, kann die ERG nicht rühren. Die **schwierige Situation bewegt** die schweizerische Wirtschaft heute tatsächlich noch vermehrt Geschäfte in Länder mit unsicherer Geschäftsabwicklung zu **verlagern**. Bei solchen werden die Garantienehmer meistens am erhöhten Risiko beteiligt, indem ein reduzierter Garantiesatz oder andere angemessene Massnahmen zur Anwendung gelangen. Wenn Entwicklungsländer beliefert werden, tragen die ERG-Organe bereits jetzt im Rahmen des Möglichen dem entwicklungspolitischen Aspekt durch angemessene Kreditkonditionen Rechnung. Gegenüber Prestige-Objekten, soweit sie als solche erkennbar sind, wird grosse Zurückhaltung an den Tag gelegt. Eine Beschränkung der ERG auf Lieferungen von uns bestimmter Projekte oder Sektoren wäre kaum zu rechtfertigen, weil dies von den Entwicklungsländern als Diskriminierung ausgelegt würde.

Motionär und Bundesrat sind sich einig darüber, dass die Exportrisikogarantie als ein wichtiges Instrument der Exportförderung erhalten werden muss. Aus der vorliegenden Antwort geht auch hervor, dass der Bundesrat im Sinne des Motionärs Abklärungen über eine mögliche Verselbständigung der ERG-Rechnung sowie auch über mögliche Abschöpfungen von Währungsvorteilen durchführt. Hingegen hält es der Bundesrat nicht für angezeigt, die ERG zu einem entwicklungspolitischen Instrument auszubauen. Er ist deshalb der Auffassung, dass die Motion in ein Postulat umzuwandeln sei, wobei die unter Ziffer 1 und 2 umschriebenen Anträge weiterverfolgt würden.

#### Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

1. S'il est nécessaire, pour assurer la couverture de risques, de recourir aux fonds de la Confédération, la GRE est tenue de verser un intérêt à ce titre et de les rembourser ultérieurement. Il y a lieu de porter en compte les intérêts et intérêts composés dont la Confédération s'est privée jusqu'ici en utilisant les réserves de la GRE sous forme de prêts sans intérêt.
2. S'il est nécessaire, pour assurer la couverture de risques, de recourir aux fonds de la Confédération, la GRE est tenue de verser un intérêt à ce titre et de les rembourser ultérieurement. Il y a lieu de porter en compte les intérêts et intérêts composés dont la Confédération s'est privée jusqu'ici en utilisant les réserves de la GRE sous forme de prêts sans intérêt.
3. Etant donné que le tiers monde bénéficie de plus de la moitié des engagements contractés au titre de la GRE, il y a lieu de faire de celle-ci un instrument de la politique en matière de développement au sens des objectifs que vise la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale.

Cosignataires : Blum, Hubacher, Kerek, Morf, Müller-Berna, Reiniger, Schmid-Saint-Gall, Weber-Arbon.

#### Développement

L'instabilité qui caractérise la situation économique mondiale, les écarts de valeur entre les monnaies et le considérable endettement des pays en développement ont eu pour effet d'accroître fortement les engagements contractés au titre de la GRE, accroissement qui s'est accompagné d'une notable augmentation des risques de pertes.

28.2.1979

78.386 Motion Renschler du 20 avril 1978

Garantie contre les risques à l'exportation

Dans le domaine de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE), le risque de pertes s'accroît fortement. Il faut s'attendre à ce que les réserves constituées soient épuisées dans un proche avenir et que la Confédération soit obligée de couvrir les pertes au moyen de recettes fiscales. Le Conseil fédéral est dès lors invité à réviser les bases légales de la GRE en tenant compte des exigences suivantes :

1. La GRE doit sauvegarder son caractère d'assurance et, partant, se suffire à elle-même. Pour atteindre cet objectif, des mesures spéciales s'imposent, telles que le relèvement général ou partiel des émoluments, la restriction de la garantie contre le risque monétaire (limitation dans le temps de la garantie contre la dépréciation de monnaies étrangères, réduction du taux de garantie pour risque monétaire), remise des bénéfices de change.
2. S'il est nécessaire, pour assurer la couverture de risques, de recourir aux fonds de la Confédération, la GRE est tenue de verser un intérêt à ce titre et de les rembourser ultérieurement. Il y a lieu de porter en compte les intérêts et intérêts composés dont la Confédération s'est privée jusqu'ici en utilisant les réserves de la GRE sous forme de prêts sans intérêt.
3. Etant donné que le tiers monde bénéficie de plus de la moitié des engagements contractés au titre de la GRE, il y a lieu de faire de celle-ci un instrument de la politique en matière de développement au sens des objectifs que vise la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Cosignataires : Blum, Hubacher, Morel, Morf, Müller-Berne, Reiniger, Schmid-Saint-Gall, Weber-Arbon.

Développement

L'instabilité qui caractérise la situation économique mondiale, les écarts de valeur entre les monnaies et le considérable endettement des pays en développement ont eu pour effet d'accroître fortement les engagements contractés au titre de la GRE, accroissement qui s'est accompagné d'une notable augmentation des risques de pertes.

28.2.1979

- 2 -

A la fin de 1973 - dernière année de la période de haute conjoncture - les engagements contractés au titre de la GRE se montaient à 4,6 milliards de francs.

Ils s'élevaient à 8,5 milliards de francs à la fin de 1975,  
à 12,7 milliards de francs à la fin de 1976 et  
à 16,2 milliards de francs à la fin de 1977.

Parallèlement, le montant des indemnités versées au titre de la GRE est passé de 30,3 millions de francs en 1975,  
à 67,3 millions de francs en 1976 et  
à 79,4 millions de francs en 1977.

Il devrait s'élever à quelque 170 millions de francs en 1978.

Ainsi donc, pour la première fois depuis 44 ans qu'elle existe, la GRE accuse un excédent de dépenses évalué à quelque 60 millions de francs. Cet excédent ne grèvera pas encore directement la Caisse fédérale, puisque les réserves constituées par le passé se montaient à 457 millions de francs à la fin de 1977.

Cependant, point n'est besoin d'être grand clerc pour prédire que d'ici quelques années, les réserves seront épuisées et que la Confédération, si l'on ne modifie pas le régime de la GRE, sera obligée de couvrir les déficits au moyen de ses recettes fiscales. Je n'entends pas attendre que nous en arrivions là pour me demander si les membres bourgeois de ce conseil, qui sont toujours prêts à serrer les cordons de la bourse, se décideront à agir. C'est pourquoi, dans ma motion, j'invite le Conseil fédéral à reviser les bases légales de la GRE en tenant compte de certaines exigences bien déterminées.

La GRE pose un triple problème. D'une part, elle ne devrait pas constituer une charge supplémentaire pour notre industrie d'exportation déjà défavorisée par la situation économique. D'autre part, il ne se justifie pas que la Confédération finance ce secteur de l'économie inconditionnellement et à fonds perdus, par le truchement de la GRE. Enfin, dans ses relations avec le tiers monde, la Suisse ne saurait purement et simplement faire fi des principes qui doivent régir sa politique d'aide au développement, pour la seule raison qu'elle connaît elle-même des difficultés d'ordre économique. Ce dernier point est particulièrement important, puisque plus de 50 pour cent des engagements contractés au titre de la GRE profitent aux pays en développement.

Il nous faut nous garder de nous laisser conduire par pur égoïsme à vendre aux pays du tiers monde des produits qui ne contribuent guère, voire aucunement, à leur développement. A long terme, une telle attitude ne nuirait pas seulement à ces pays mais encore à nous-mêmes. En effet, comment ces Etats pauvres pourraient-ils être en mesure de payer les marchandises que nous leur aurons vendues à crédit ?

- 3 -

L'endettement de l'ensemble des pays du tiers monde s'élève actuellement à quelque 500 milliards de francs, somme astronomique. Selon le rapport sur le développement dans le monde 1978, publié par la Banque mondiale, le montant des prêts dont le tiers monde aura besoin jusqu'en 1985 devrait s'élever à 141 milliards de dollars (chiffre estimé d'après le niveau des prix en 1975), soit le double de ce qu'il était en 1975 (63 milliards de dollars). Les nouveaux engagements qui seront contractés en conséquence devront être mis à la charge des pays en développement, ou alors ceux-ci ne s'acquitteront jamais de leurs dettes. Ces deux solutions sont inacceptables. Aux fins d'éviter ou, pour le moins, de limiter les effets négatifs qu'elles exerceraient, il convient de concevoir la GRE de manière aussi conforme que possible aux principes qui régissent notre politique en matière de développement, tels qu'ils sont définis à l'article 5 de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Au surplus, s'il est nécessaire de recourir aux fonds de la Confédération pour assurer la couverture des pertes de la GRE, celle-ci doit être tenue de verser un intérêt à ce titre et de rembourser son dû ultérieurement; les gains de charge éventuels pourraient - comme c'est du reste le cas depuis longtemps à l'étranger - servir à ce remboursement ou à la constitution de réserves.

#### Prise de position du Conseil fédéral

Il est vrai que la sollicitation de la garantie contre les risques à l'exportation a énormément augmenté au cours des dernières années. Toutefois, la conséquence ne fut pas seulement un accroissement du risque de pertes et des indemnités versées, mais également une augmentation des recettes. Ces excédents de recettes ont été versés et le sont encore à la caisse de la Confédération, laquelle répond cependant aussi des pertes éventuelles. A ce jour, les recettes provenant de la GRE dépassent encore les dépenses d'environ 340 millions de francs.

Nous approuvons le motionnaire lorsqu'il affirme que si la situation continue à se développer comme jusqu'à présent, l'excédent pourrait être épuisé d'ici la fin de cette année. Cependant, vu les difficultés économiques que nous connaissons et qui sont causées avant tout par le cours élevé du franc, le Conseil fédéral a renoncé à imposer à l'économie la charge supplémentaire que représenterait une augmentation des émoluments.

Vu la situation nouvelle et pour prévenir le reproche que la Confédération subventionne l'économie d'exportation, on étudie actuellement l'opportunité de rendre indépendante la comptabilité de la GRE. Si un fonds spécial devait être

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.



créé, la Confédération serait tenue de reprendre à son compte en versant des intérêts les actifs accumulés qui sont à sa disposition. Si au contraire, la Confédération avait à fournir des avances à ce fonds, des modalités adéquates devraient être trouvées pour le remboursement et le versement d'intérêts. Dans ce contexte, on procède aussi à des recherches concernant des prélèvements sur des bénéfiques réels provenant de l'amélioration de la situation monétaire.

Enfin, en ce qui concerne la question de la politique de la GRE face au développement, nous rappelons que la GRE a été créée dans les années trente pour soutenir le taux d'occupation et pour aider à assurer des emplois en Suisse. En premier lieu, il est impossible de dévier du principe que la tâche de la GRE est de procurer les emplois. C'est là l'une des différences essentielles entre la GRE et la garantie contre les risques de l'investissement (GRI) qui a été créée pour favoriser le flux des investissements vers les pays en développement. D'autre part, la GRE ne saurait remettre en question le principe selon lequel l'acquisition et l'exécution de commandes sont du ressort de l'économie. Il est vrai que la situation actuellement difficile incite de plus en plus l'économie suisse à déplacer ses affaires dans des pays comportant des risques commerciaux élevés. Dans de tels cas, on fait participer les requérants au risque accru par une réduction du taux de garantie ou par l'application d'autres mesures appropriées. D'ores et déjà, lorsque les clients sont des pays en développement, les organes de la GRE tiennent compte, dans la mesure du possible, de l'aspect de politique d'aide au développement par l'octroi de conditions de crédit favorables. Pour autant qu'ils soient reconnaissables, les projets de prestige sont traités avec la plus grande retenue. Il ne serait guère possible de justifier une limitation de la GRE à des projets, secteurs ou pays choisis par nous selon des critères relevant de la politique d'aide au développement, ne serait-ce que parce que les pays en développement pourrait considérer cela comme une discrimination.

Le motionnaire et le Conseil fédéral sont d'accord sur le fait que la garantie contre les risques à l'exportation doit être conservée comme instrument important de la promotion des exportations. Il ressort de la présente réponse que le Conseil fédéral procède actuellement, et dans le sens souhaité par le motionnaire, à l'examen des possibilités de rendre indépendante la comptabilité de la GRE, ainsi que d'effectuer des prélèvements sur les gains d'origine monétaire. En revanche, le Conseil fédéral ne considère pas comme indiqué d'élargir la GRE pour en faire un instrument de politique du développement. Il est donc d'avis que la motion doit être transformée en postulat, les requêtes exprimées sous ch.1 et 2 étant maintenues.

#### Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.