

BUNDESAMT FUER AUSSENWIRTSCHAFT
Dienst für Entwicklungsfragen
ERG/IRG - Dienst

13. Juli 1987
Jag/st

Botschafterkonferenz 1987

Wirtschaftstag

Thema: Finanzierung und Entwicklung

1. Basis für die Vorbereitung des Gedankenaustausches zu diesem Thema bilden die folgenden Unterlagen (Beilage):

- Beschreibung des Instrumentes "Zahlungsbilanzhilfe"
- Ueberblick über die Mischkredit-Länderauswahl sowie über Neuerungen in den Vergabebedingungen unter dem dritten Rahmenkredit
- Die Rolle der Exportkredite/ERG zur Entwicklungsfinanzierung / Jahresbericht 1986 mit Pressemitteilung

2. Im Bereich der Zahlungsbilanzhilfen möchten wir vor allem folgende Fragen vertiefen:

2.1. Wichtige Voraussetzung für die Gewährung einer Zahlungsbilanzhilfe ist die Bereitschaft des begünstigten Landes, ein substantielles Reformprogramm auszuarbeiten und durchzuführen, das von IMF/Weltbank und anderen Geberländern gestützt wird.

Die Konditionalität dieser Hilfen stellt natürlich immer eine äussere Einmischung dar, die von den betroffenen Ländern mit unterschiedlicher Bereitwilligkeit in Kauf genommen wird. Sie ist jedoch notwendig, wenn man einen effizienten Mitteleinsatz sicherstellen will.

Wie stellt sich dieses Problem - unter Einschluss der Frage der sozialen Kosten (Härten) solcher Programme - aus der Sicht der "Front" dar (Erfahrungen, Beurteilung)?

- 2 -

- 2.2 Die Schweiz versucht in der Regel Einfluss zu nehmen auf die Verwendung der in lokaler Währung anfallenden Gegenwertmitteln, während die Weltbank normalerweise nicht festlegt, wie diese vom begünstigten Land eingesetzt werden.

Wieweit sollte aus Sicht der Aussenposten, die von uns angewandte Sorgfaltspflicht gehen?

- 2.3 Für das begünstigte Land weist eine multilaterale, allenfalls mit der Weltbank kofinanzierte Zahlungsbilanzhilfe bedeutende Vorteile gegenüber einer Vielzahl bilateraler Geberländer auf. Auf der anderen Seite sind bilaterale Hilfen politisch weniger umstritten (Hilfswerke) und ermöglichen - trotz Ungebundenheit - einen hohen Lieferanteil aus der Schweiz sicherzustellen (Finanzierung des "courant normal").

Wie beurteilen die Aussenposten die Alternative Kofinanzierung gegenüber rein bilateralen Abkommen? Wieweit sind die Hilfen anderer Länder ungebunden?

- 2.4 Erörterung der Unterstützungsmöglichkeiten durch die Aussenposten sowie der gegenseitigen Informationsbedürfnisse:

- Beurteilung der Annahmen, die einem Strukturanpassungsprogramm zu Grunde liegen;
- Beurteilung des Gesamtprogrammes (soziale Kosten, politische Durchsetzbarkeit ...)
- Verfolgung und Bewertung der Ergebnisse
- Unterstützung des Entwicklungsdienstes in der operativen und administrativen Durchführung von Zahlungsbilanzhilfen.
- Information über Zahlungsbilanzhilfen anderer Länder und deren Ausgestaltung (gebunden/ungebunden, Sektoren).

- 3 -

3. Im Bereich der Mischkredite, der bereits letztes Jahr Gegenstand der Botschafterkonferenz bildete, geht es uns im wesentlichen darum, die Teilnehmer über Länderauswahl und Neuerungen zu informieren und allfällige Fragen zu beantworten.

Ferner schiene es uns nützlich, wie letztes Jahr einen kurzen Erfahrungsaustausch über Probleme bei der Durchführung und Ueberwachung von Projekten sowie ganz allgemein über die Zusammenarbeit Aussenposten - Entwicklungsdienst zu pflegen.

4. Für den Bereich der ERG sind die Fragen, die zur Diskussion gestellt werden sollen, in der beliegenden Unterlage zusammengefasst.

* * *

Botschafterkonferenz 1987

Mischkredite: Länderauswahl unter dem dritten Rahmenkredit sowie Neuerungen in den Vergabebedingungen

A. Länderauswahl

1. In dem von den eidgenössischen Räten bewilligten Kredit von 430 Millionen Franken für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (BB vom 8.10.1986) sind als Grössenordnung 240 Millionen Franken für die Vergabe von Mischkrediten vorgesehen.
2. Für die Auswahl der Einsatzländer sind die Bedürfnisse und die Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes ausschlaggebend, sowie die Möglichkeit der Schweiz mit diesem Instrument entwicklungspolitisch vertretbare Projekte effizient durchzuführen.

Die Länderauswahl - die unter den zurzeit labilen internationalen Wirtschaftsbedingungen nur einen indikativen Charakter haben kann - hat folgende Ziele:

- die Eingrenzung der Länder, die nach den Kriterien unserer Mischkreditpolitik potentielle Empfänger von Mischkrediten sein können;
 - die Festlegung von Ländern, mit denen in den nächsten drei Jahren Mischkreditabkommen verhandelt werden sollen;
 - die Ermächtigung des Bundesamtes für Aussenwirtschaft zur Aufnahme von Verhandlungen mit diesen Ländern durch den Bundesrat;
 - die frühzeitige Information der Wirtschaft über unsere Zielländer.
3. Potentielle Mischkreditländer sind Länder, die aufgrund ihres Entwicklungsstandes (Obergrenze: Pro-Kopf-Einkommen von 1620 \$), ihrer administrativen und wirtschaftlichen Absorptionskapazität (Abgrenzung nach unten), einer entwicklungspolitisch

vertretbaren Wirtschaftspolitik sowie aus aussenwirtschaftlicher und aussenpolitischer Sicht grundsätzlich als Mischkreditempfänger in Frage kommen. Diesen Kriterien werden folgende Länder gerecht:

<u>Afrika</u>	<u>Asien und Mittlerer Osten</u>	<u>Lateinamerika</u>
Aegypten	China	Costa Rica*
Elfenbeinküste	Indien	Dom. Republik*
Kamerun	Indonesien	Ecuador
Kenya	Jemen (AR)*	Guatemala*
Marokko	Jordanien	Kolumbien
Tunesien	Pakistan	Peru
Zimbabwe	Philippinen	
	Sri Lanka*	
	Thailand	

* wegen bescheidener Absorptionsfähigkeit als Projektkreditländer

Gegenüber jedem dieser Länder wäre, von der objektiven Analyse der Situation her gesehen die Gewährung eines Mischkredites möglich. Wir können jedoch nicht mit jedem dieser Länder ein Abkommen für eine Mischkreditlinie abschliessen. Jedes dieser Länder ist jedoch ein potentieller Kandidat für einen Projektkredit, falls entwicklungspolitisch nützliche und vertretbare Projekt vorliegen, die von schweizerischen Unternehmen ausgeführt werden können.

4. Für Mischkreditlinien drängt sich aus Effizienzgründen eine Konsolidierung und die Konzentration auf eine kleinere Anzahl von Ländern auf, für welche dieses Instrument besonders geeignet ist.

Wir beabsichtigen deshalb, uns auf acht bis zehn neue Mischkreditlinien zu beschränken, wobei vorwiegend jene Länder berücksichtigt werden sollen, die bereits Mischkreditempfänger sind. Aufgrund unserer Erfahrungen, der noch vorhandenen Mittel für einige Länder, sowie der unterschiedlichen Absorptionsfähigkeit werden wir dem Bundesrat dabei für die Jahre 1987-90 folgende Länderliste zur Genehmigung unterbreiten:

i) Mischkreditländer, die genügend Mittel aus dem früheren Rahmenkredit haben

<u>Afrika</u>	<u>Asien</u>	<u>Lateinamerika</u>
Elfenbeinküste	Indien	
Kamerun	Jordanien	
Marokko	Pakistan	
Tunesien		

ii) Länder, mit denen neue Mischkreditabkommen abgeschlossen werden sollen (Kreditlinien)

<u>Afrika</u>	<u>Asien</u>	<u>Lateinamerika</u>
Aegypten	China	Equador
Kenya	Indonesien	Kolumbien
Zimbabwe	Philippinen	Peru
	Thailand	

iii) Potentielle Länder für Projektkredite

<u>Afrika</u>	<u>Asien</u>	<u>Lateinamerika</u>
Marokko*	Indien*	Dom. Republik
Kamerun*	Jordanien*	Guatemala
	Jemen	Costa Rica
	Pakistan*	
	Sri Lanka	

* nach Erschöpfung der Mittel aus den gegenwärtig laufenden Kreditlinien

Diese Auswahl wurde mit der ERG-Kommission, dem an den Mischkrediten beteiligten Bankenkonsortium und den Industrieverbänden besprochen und den entsprechenden Botschaften zur Stellungnahme unterbreitet. Diese haben sich mit dieser Liste insgesamt einverstanden erklärt, wobei Industrie und Banken den Wunsch nach einer flexibleren Handhabung unserer Pro-Kopf-Einkommenslimite antönten (Einschluss von Algerien, Argentinien, Brasilien). Bei Ländern mit schwierigen Verschuldungslagen, wie z.B. Philippinen, Aegypten und Peru, werden wir die ERG vor der Verhandlungsaufnahme nochmal konsultie-

ren. Wir werden ebenfalls die Möglichkeit prüfen, die Pro-Kopf-Einkommensgrenze von 1620 US\$ (1984) flexibel zu handhaben, wenn gute Projekte in ärmeren Regionen in Ländern mit sehr verschiedenen regionalen Entwicklungsniveaus wie z.B. in Brasilien identifiziert werden können.

5. Zur Möglichkeit von Projektkrediten ist festzuhalten, dass wir die Mischkredite weiterhin vor allem in der Form von Kreditlinien vergeben werden. Die breite, sektorielle Streuung und der zum Teil relativ bescheidene Umfang der einzelnen Lieferungen und Projekte gestatten es unter dieser Form einer bedeutenden Zahl von mittleren und kleineren Betrieben, sich an mischkreditfinanzierten Projekten zu beteiligen und zwar sowohl auf der Empfänger- wie der Lieferantenseite.

Andererseits sind Mischkredite ein angepasstes Instrument zur Finanzierung von grösseren wirtschaftlichen Infrastrukturinvestitionen. Es handelt sich dabei (z.B. im Elektrizitäts- und Fernmeldewesen) um produktive Investitionen, welche die für die Rückzahlung von Krediten benötigten Mittel längerfristig selbst aufbringen können. Die Projekte weisen jedoch oft lange Reifezeiten auf, die weichere Darlehensbedingungen, wie sie der Mischkredit gewährt, erforderlich machen. Technisch komplexe Infrastrukturprojekte werden am besten von Unternehmen geplant und durchgeführt, die über grosse Erfahrungen mit den entsprechenden Technologien verfügen.

Diese sind für die Entwicklungsländer nur im Ausland verfügbar; die schweizerische Industrie ist dafür ein erfahrener, gut ausgewiesener und wettbewerbsfähiger Lieferant. Weiche Finanzierungen sind daher oft Voraussetzung für ihre Beteiligung an den betreffenden Ausschreibungen.

Wir gedenken deshalb Ländern, die potentielle Mischkreditempfänger sind, weiterhin Projektkredite zu gewähren, auch wenn grössere Projekte politisch oft umstritten und nicht sehr populär sind. Dabei sehen wir vor, für Projektkredite zwischen 25 % und 33 % der für Mischkredite reservierten Mittel einzusetzen.

B Neuerungen in den Vergabebedingungen

1. Bis anhin wurde die Bundestranche des Mischkredites in der Form eines langfristigen, zinslosen Darlehen gewährt. Wir sind nun dazu übergegangen, die Bundestranche als Geschenk zu vergeben, um den neuen OECD Bestimmungen über gebundene, weiche Kredite Rechnung zu tragen. Die Ministertagung der OECD von 1987 hat beschlossen, das Minimalgeschenkelement von gebundenen, weichen Krediten von 25 % auf 35 % zu erhöhen und einen variablen Diskontsatz zur Berechnung des Geschenkementes einzuführen. Diese verschärften OECD-Kriterien erlauben es uns nicht mehr, Mischkredite in der heutigen Kreditform zu vergeben. Die Umwandlung der Bundestranche in ein Geschenk gibt uns jedoch die Möglichkeit, unsere Politik der Mischkreditfinanzierungen weiterzuführen, diese weichen Mittel konsensuskonform einzusetzen und gleichzeitig weiterhin ein Maximum an Bankmitteln zu mobilisieren. Der Bundesbeschluss über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BB1 1986 I 1289) ermöglicht uns dieses Vorgehen.

Diese Aenderung in der Form des Bundesbeitrages erhöht die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit unserer Mischkredite dabei nur marginal, da die übrigen Länder gezwungen sein werden, die Konzessionalität ihrer Kredit ebenfalls zu erhöhen.

2. Dienstleistungen wurden bis anhin unter einer sogenannten Tranche B zu schlechteren Bedingungen als Investitionen finanziert. Diese Tranche wird in Zukunft abgeschafft und alle Dienstleistungen werden unter die gleichen Finanzierungsbedingungen wie die Investitionen fallen. Dies sollte Dienstleistungen aus der Schweiz attraktiver gestalten, was sowohl entwicklungspolitisch als auch handelspolitisch wünschbar ist.
3. Die Anzahlung von 15 %: Das Empfängerland eines Mischkredites muss für 15 % der Devisenkosten des Projektes selber aufkommen. Wir glauben, dass diese "Eigenleistung" des Landes im Prinzip beibehalten werden sollte. Erstens ist diese Anzahlung oft die einzige Garantie, dass ein Projekt von den Koor-

dinationsstellen im Empfängerland als prioritäre Investition eingestuft und gebilligt wurde und zweitens stärkt eine Eigenleistung Identifikation und Verantwortungsbewusstsein der Trägerschaft mit einem Projekt.

Da wir jedoch eines der wenigen Länder sind, die eine solche Anzahlung verlangen und da diese Anzahlung in bestimmten Ländern zum Hauptproblem der Benützung des Mischkredites wird, sehen wir vor, diese Auflage flexibel zu handhaben und namentlich in folgenden Fällen auf eine solche Bedingung zu verzichten: (i) das Empfängerland leidet an einem akuten Devisenmangel und (ii) das Empfängerland gehört zu den ärmeren Ländern.

4. Matching von weichen Finanzierungen von anderen Ländern: Die Schweiz setzt sich, im Rahmen der OECD, dafür ein, dass Entwicklungsgelder nicht für handelspolitische Ziele eingesetzt werden. Diese Politik drängt sich aus ordnungs- und entwicklungspolitischen Gründen auf. Sie entspricht aber auch unseren handelspolitischen Interessen, da andere Staaten bedeutend höhere Summen zur Unterstützung ihrer Exportindustrie einsetzen können, als dies für uns möglich ist.

Um unsere Vorstellungen einer nicht handelsverzerrenden Entwicklungsfinanzierung international glaubwürdig geltend machen zu können, müssen wir in unserer Mischkreditpolitik der internationalen Kompetitivität der unter Mischkredit finanzierten Schweizer Lieferungen besondere Aufmerksamkeit schenken. Wir werden deshalb weiterhin am Prinzip einer internationalen Ausschreibung für grössere Aufträge festhalten. Bei allen Lieferungen unter einem Mischkredit wird die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Lieferungen geprüft, wobei wir bei dieser Prüfung den spezifischen Bedürfnissen des Projektes und den im Lande allgemein gültigen Auswahlverfahren Rechnung tragen.

Wir dürfen jedoch auch nicht die Augen davor verschliessen, dass trotz OECD Regeln und Vereinbarungen Entwicklungsgelder für handelspolitische Zwecke eingesetzt werden. Eine immer grössere Anzahl von Entwicklungsländern nutzen den grossen

Konkurrenzkampf der Industrieländer dazu aus, weiche Finanzierungen zu mobilisieren. Deshalb ist heute oft eine weiche Finanzierung eine Bedingung damit unsere Industrie, an einer internationalen Ausschreibung überhaupt teilnehmen kann. Wir sehen deshalb vor, dass Mischkredite unter bestimmten Bedingungen auch zur gezielten Unterstützung unserer Industrie im internationalen Wettbewerb eingesetzt werden können. Die Bedingungen für einen solche Einsatz sind folgende:

- Es handelt sich um ein Land, das prinzipiell in die Liste der potentiellen Mischkreditempfängerländer fällt;
- Es findet eine internationale Ausschreibung statt, in welcher die Finanzierung als eines der Auswahlkriterien figuriert oder in welcher Konkurrenzfirmen eine weiche Finanzierung offiziell in Aussicht gestellt haben. Wir werden also nur auf eine Finanzierungsofferte reagieren, und nicht die Initiative zu einem "credit-racing" ergreifen. Die neugeschaffenen Konsultationsmechanismen innerhalb der OECD sollten es uns erlauben, eine solche reaktive Aktion zeitgerecht starten zu können.
- Aus der Evaluation der Offerten geht die Schweizer Lieferung als die preisgünstigste Eingabe hervor;
- Die Evaluation des Projektes bestätigt den entwicklungspolitischen Gehalt des Projektes und die Priorität der Investition.

Solche Matching-Operationen sollten auf jeden Fall 25 % der für Mischkredite reservierten Mittel nicht übersteigen. Mit dieser Möglichkeit wollen wir der schweizerischen Industrie punktuell erlauben, in Finanzierungswettläufen mit der Konkurrenz gleich zu ziehen oder ihr in bestimmten Fällen überhaupt erst die Voraussetzung eröffnen, an Ausschreibungen erfolgsversprechend teilzunehmen. Wir sind uns dabei sehr wohl bewusst, dass solche Einsätze oft komplexen Situationen gerecht werden müssen, gleichzeitig rasche Entscheide erfordern und für alle Beteiligten (Entwicklungsdienst, Botschaften, Unternehmen) sehr anspruchsvoll sind.

5. Finanzierung von Auslandanteilen: Damit ein Projekt realisiert werden kann, ist es in gewissen Fällen notwendig, dass

für Teil- oder Zulieferungen, die nicht aus der Schweiz geliefert werden können, ebenfalls eine weiche Finanzierung sichergestellt werden kann. Durch die Richtlinien der ERG waren die diesbezüglichen Möglichkeiten über schweizerische Mischkredite bisher auf 15 % des Lieferwertes beschränkt, wobei in begründeten Fällen Ausnahmen möglich waren. Wir suchen nun nach Möglichkeiten unseren Spielraum in dieser Hinsicht zu erhöhen. Dabei hat die ERG sich bereit erklärt, einer Erhöhung von Drittland- und Lokalkostenanteil bis zu 30 % des Lieferwertes zuzustimmen. Dies wird zu flexibleren Finanzierungsmöglichkeiten beitragen, wobei wir natürlich weiterhin darauf achten werden, dass Drittlandlieferungen, wenn immer möglich, durch weiche Finanzierungen des Ursprungslandes gedeckt werden (insbesondere, wenn dieses keine Reziprozität garantiert).

6. Finanzierung von technischer Unterstützung und Ausbildung: Mischkredite sollen namentlich auch der Förderung einer langfristigen Zusammenarbeit zwischen dem Entwicklungsland und der Schweizer Industrie dienen. Neben dauerhaften Lieferbeziehungen mit technologischer Unterstützung kann diese die Form von Koproduktionen, Lizenzverträgen, Joint-ventures oder auch von Generalunternehmensverträgen mit Produktions- und Qualitätsgarantie annehmen.

Der Technologietransfer und begleitende Massnahmen bei der Durchführung von Projekten verlangen oft technische Hilfe und Ausbildung, die den Rahmen eines normalen Geschäftes zwischen Exporteur und Kunden sprengen. Die Umwandlung der Bundesbranche in eine Geschenk sollte es uns erlauben, dass Empfängerland vermehrt überzeugen zu können, den Mischkredit für die Finanzierung von "soft-ware" (Ausbildungsprogramme, Management-Unterstützung, etc.) einzusetzen. In Fällen, wo dies nicht möglich ist, wollen wir in Zukunft vermehrt Möglichkeiten schaffen, solche Leistungen, die entwicklungs- aber auch handelspolitisch wichtig sind, über den Bund zu unterstützen und zu finanzieren (z.B. in Zusammenarbeit mit der DEH; flexiblere Verwendung unseres Durchführungskredits).

*

*

*

Botschafterkonferenz 1987

Zahlungsbilanzhilfe

Neben den Bemühungen auf nationaler, bilateralen und multilateraler Ebene zur Verbesserung der handelspolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für eine ausgewogene wirtschaftliche Entfaltung der Entwicklungsländer eine besonders wichtige Voraussetzung bilden, ist das Bundesamt für Aussenwirtschaft mit dem Einsatz der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit betraut. Im Jahresbericht 1985 ist eine kurze Gesamtübersicht über diese Massnahmen gegeben worden. Im folgenden soll eines dieser Instrumente, das in der Öffentlichkeit noch wenig bekannt ist, aber an Bedeutung gewonnen hat, vertieft dargestellt werden: die Zahlungsbilanzhilfe.

Während langen Jahren konzentrierte sich die Entwicklungszusammenarbeit auf verschiedene Formen der Projekthilfe. Auf der Ebene der Projekte zeitigte sie zahlreiche Erfolge, die wegen der internationalen Wirtschaftskrise zu Beginn der 80iger Jahre und verfehlter Wirtschafts-

- 2 -

politik in manchen Entwicklungsländern aber nicht ausreichten, um eine sich rasch verschlechternde Wirtschaftslage aufzufangen. Diese Entwicklung bestätigte die grosse Bedeutung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für ein langfristig gesundes Wachstum. Bei zunehmender Verschuldung wurde es für viele Entwicklungsländer immer schwieriger, die Devisen zu erarbeiten, die zum Import von wichtigen Rohmaterialien und Ersatzteilen nötig waren. Die vorhandenen Kapazitäten der Infrastruktur und Industrie konnten immer weniger genutzt werden. Ganze Industriezweige waren praktisch lahmgelegt. Produktionsausfälle und Verluste von Arbeitsplätzen waren die Folge. Die Lebensbedingungen breiter sozialer Schichten verschlechterten sich.

Die Aussenverschuldung der Entwicklungsländer hat 1986 den Wert von 1000 Mia US Dollars überschritten. Wenn dabei auch die grossen lateinamerikanischen Schuldner im Vordergrund stehen, ist doch festzuhalten, dass die Lage in Afrika südlich der Sahara trotz dem vergleichsweise niedrigen Schuldenberg (1983 8.5 % der Gesamtschulden der Entwicklungsländer) viel

- 3 -

schwieriger zu überwinden ist. Der Schuldendienst stellt für die schwachen und wenig differenzierten Volkswirtschaften dieser Länder eine grosse Belastung dar. Er wird deshalb von Jahr zu Jahr hinausgeschoben, die Zahlungsrückstände wachsen immer mehr an. Wegen der tiefen Preise reichen die Erlöse aus den Rohstoffexporten nicht aus, diese abzubauen. Auch die in den letzten Jahren stark erhöhte Entwicklungshilfe vermag dieses Bild nur teilweise zu ändern.

Aus dieser Situation entsprang die Notwendigkeit für ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, das nicht auf einzelne Projekte ausgerichtet ist, sondern Devisen für den raschen Import wichtiger Güter wie Ersatzteile und Rohmaterialien für ganze Wirtschaftszweige zur Verfügung stellt. Die Schweiz zählte zu den ersten Ländern, die ein derartiges flexibles Instrument, die Zahlungsbilanzhilfe, bereitstellten. Die ersten damit finanzierten Aktionen (Ghana I, Madagaskar I, Sudan I) waren ganz im Sinne von Sofortmassnahmen angelegt: Die schweizerischen Devisen waren rasch verfügbar, die damit finanzierten Importe wurden aufgrund einer beschränkter Auswahl

makroökonomischer Parameter, die relativ rasch festgelegt werden konnten, auf ganze Wirtschaftssektoren ausgerichtet.

In Ablösung dieser Sofortmassnahmen wurden dann in einer zweiten Phase detailliertere Pläne zu Strukturanpassungen ausgearbeitet, um die Wirtschaft so neu zu orientieren, dass sie auf eine gesunde Basis zugeführt werden konnte. Die Zahlungsbilanzhilfen Madagaskar II/III und Ghana II/III tragen diese Bemühungen Rechnung.

So erhält das Instrument der Zahlungsbilanzhilfe zwei Funktionen: Einmal erlaubt es eine Entlastung der Zahlungsbilanz, eine Ueberbrückung, die erst die Verschnaufspause möglich macht, welche nötig ist, um ein Wirtschaftsprogramm aufzustellen und Massnahmen zur Strukturanpassung in die Wege zu leiten. Zum zweiten dient die Zahlungsbilanzhilfe der direkten Finanzierung dieser Anpassungsmassnahmen. Im ersten Fall wird die Zahlungsbilanzhilfe also als kurzfristige Aktion eingesetzt, im zweiten als eher mittelfristig orientierte.

- 5 -

Restrukturierungsprogramme zu erarbeiten, ist ein langwieriger und nur stufenweise möglicher Prozess, der eine sorgfältige innenpolitische Abstützung verlangt. Gemeinsam mit den Behörden des betroffenen Landes beteiligen sich in der Regel multilaterale Entwicklungsinstitutionen (Weltbank) und der Internationale Währungsfonds an deren Ausarbeitung. Die Umsetzung der Programme in die Praxis ist vielerorts ein politisch schwerer Schritt, da diese häufig den Abbau von wirtschaftlich nicht tragbaren Subventionen nötig machen.

Die so definierten Wirtschaftsprogramme ergeben auch den Rahmen für die Geberseite, d.h. die zur Realisierung nötigen Finanzvolumen und die Bereiche, in denen diese Mittel eingesetzt werden sollten. Nur vereinte Anstrengungen auf Geberseite können ausreichende Ressourcen mobilisieren, um wirklich eine Entlastung der Zahlungsbilanz zu erlauben und Strukturanpassungen zu finanzieren. Wirtschaftsprogramme erlauben auch, die Mittel nicht nur auf einzelne Wirtschaftssektoren auszurichten, sondern sie innerhalb dieser Sektoren gezielt einzusetzen. So konnte bei den 2. und 3. Zahlungsbilanzhilfen

- 6 -

zugunsten Madagaskars und Ghanas die Betriebe, denen diese Devisen zugute kommen sollen, identifiziert werden, was natürlich eine detaillierte Vorbereitung dieser beiden Aktionen voraussetzte.

Die Ergebnisse solcher Strukturanpassungen sind eher mittel- als kurzfristig fassbar. Diese Tatsache bedingt einerseits eine ständige Ueberprüfung der Programme und allenfalls ihre Anpassung, andererseits heisst dies, dass die Unterstützung von Geberseite im mittelfristigen Zeithorizont sichergestellt werden muss.

Damit die Schweiz eine Zahlungsbilanzhilfe gewähren kann, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Zahlungsbilanzschwierigkeiten
- ein ausreichend strukturiertes Anpassungsprogramm
- die Gewissheit einer international breit getragenen Unterstützung.

Bis Ende 1986 hat die Schweiz 15 Zahlungsbilanzhilfen gesprochen (Tabelle). Da diese hochverschuldeten Ländern zugute kommen, deren Schuldenlast nicht noch weiter erhöht werden soll, sind sie nicht rückzahlbar. Die Vergabe kann auf zwei

Arten erfolgen: bilateral oder kofinanziert.

Bei den bilateralen Zahlungsbilanzhilfen wird die Mittelverwendung innerhalb des vom Strukturanpassungsprogramm gegebenen Rahmen zwischen der Schweiz und dem Empfängerland direkt festgelegt. Dies geschieht vor allem dann, wenn in prioritären Bereichen der Wirtschaft zwischen dem Empfängerland und der Schweiz traditionelle Handelsbeziehungen bestehen oder der begünstigte Staat unter die Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit fällt. Dies erlaubt, die Zahlungsbilanzhilfe mit dem Programm der DEH abzustimmen und die Erfahrungen des DEH Koordinators in die Realisierung einzubeziehen.

Bei konfinanzierten Zahlungsbilanzhilfen werden die Mittel zur Finanzierung von Strukturanpassungsdarlehen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) verwendet. Sie werden vor allem Ländern gewährt, in denen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit wenig aktiv ist (z.B. Sambia, Guinea, Senegal). Aktionen in solchen Staaten werden auch weiterhin vorwiegend über die IDA abgewickelt wer-

- 8 -

den. Da die Schweiz an deren Vorbereitungen mitwirken kann, hat sie die Möglichkeit an der Formulierung der Struktur Anpassungsprogramme mitzuarbeiten und ihre Anliegen einzubringen. Dies erlaubt, die schweizerischen Mittel über die IDA ebenso gezielt einzusetzen wie bei direkten bilateralen Aktionen. Die Notwendigkeit, Zahlungsbilanzhilfen im Rahmen einer grösseren Gruppe von Gebern zu realisieren, lässt es zudem angezeigt scheinen, Kofinanzierungen gegenüber bilateralen Aktionen vorzuziehen.

Die Wahl der zu finanzierenden Lieferungen richtet sich nach den prioritären Bedürfnissen des Empfängerlandes, wie sie im Anpassungsprogramm formuliert sind. Grundsätzlich sind die Mittel der Zahlungsbilanzhilfe nicht an schweizerische Lieferungen gebunden, was insbesondere für die Beschaffung von Ersatzteilen oder von bestimmten Rohstoffen, deren Verwendung sich in der lokalen Industrie bewährt hat, wichtig ist. Da aber mit zahlreichen der Ländern, welche schweizerische Zahlungsbilanzmittel erhalten, in prioritären Sektoren relativ bedeutende, traditionelle Handelsbeziehungen bestehen, bzw. ihre Industrien mit schwei-

- 9 -

zerischen Maschinen ausgerüstet sind, ist bisher von den direkt bilateral geleisteten Beiträgen ein wesentlicher Teil für Güter von schweizerischen Produzenten aufgewendet worden.

Die Firmen, welche aus den nicht rückzahlbaren Mitteln einer schweizerischen Zahlungsbilanzhilfe Importe tätigen (ob sie nun dem staatlichen oder privaten Bereich zugehören), bezahlen den Gegenwert der zugeteilten Devisen in Lokalwährung an eine staatliche Stelle des begünstigten Landes. Diese Beiträge werden im Normalfall ins Entwicklungsbudget des Staates überwiesen und zur Finanzierung der Lokalkosten der wirtschaftlichen Reformprogramme verwendet. In Madagaskar werden diese Mittel - in Absprache mit der Schweiz - für Vorhaben eingesetzt, an denen sich die DEH mit technischer Zusammenarbeit oder Finanzhilfe beteiligt. In Sambia wird mit diesen Gegenwertmitteln ein Fonds geüffnet, welcher der Kreditvergabe an Kleinbauern und der Mitfinanzierung von Landwirtschaftsprojekten dient, die von multilateralen Entwicklungsinstitutionen unterstützt werden.

- 10 -

Die Bedeutung der Zahlungsbilanzhilfe hat in den vergangenen Jahren wegen der steigenden Zahl unerlässlicher Sofortaktionen und den mittelfristig erhebliche Mittel absorbierenden Strukturanpassungsprogrammen zugenommen. Die Erhöhung der im 3. Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen dafür reservierten Mittel auf 120 Mio. Fr. (= 28 % des gesamten Rahmenkredites) gegenüber 70 Mio. Fr. (= 20 % des Rahmenkredites) im 2. Rahmenkredit trägt diesem Umstand Rechnung.

Kästli

Bisher gewährte Zahlungsbilanzhilfen

<u>Land</u>	<u>Form</u>	<u>Betrag</u> (Mio.Fr.)	<u>Inkraft-</u> <u>treten</u>
Bangladesh	c	15	1980
Sudan I	b	12	1981
Madagaskar I	b	10	1982
Sudan II	b	10	1983
Ghana I	b	12,7	1984
Guinea-Bissau	c	4,5	1984
Madagaskar II	b	15	1984
Sudan III	c	10	1984
Ghana II	b	20	1985
Madagaskar III	b	10	1985
Sambia	c	10	1985
Bolivien	b	10	1986
Ghana III	b	10	1986
Guinea	c	10	1986
Senegal	c	13,5	1986

b: bilateral

c: Kofinanzierung mit IDA

Die Rolle der Exportkredite/ERG zur Entwicklungsfinanzierung

Wir möchten aus Sicht der ERG grundsätzlich 5 Themenkreise zum Gegenstand der Diskussion machen:

1. Entwicklungsbeitrag der Exportkredite im Lichte unterschiedlicher Anforderungen und Bedürfnisse der Empfängerländer. Erfahrungen aus Ihren Gastländern.
2. Notwendigkeit und Möglichkeit der Prüfung entwicklungspolitischer Anliegen bei der Vergabe von Exportkrediten. Erfahrungen und möglicher Beitrag der Botschaften.
3. Notwendigkeit von Umschuldungen zu konzessionellen Bedingungen (Laufzeit, Zins) für die ärmsten und am höchsten verschuldeten Länder.
4. Wie verhält sich die schweizerische ERG-Politik in Ihrem Gastland mit jener ausländischer ERG-Organisationen? Gehen Aufträge verloren (konkrete Beispiele)?
5. Welche Informationen benötigen und wünschen die Botschaften von der ERG in bezug auf das jeweilige Gastland?

Zu den einzelnen Punkten finden Sie nachstehend einige grundlegende Bemerkungen, die einleitend zur Diskussion ergänzt werden. Insbesondere wird ein Ueberblick über die heutige Lage der ERG der Diskussion vorangestellt. Zu Ihrer Vororientierung legen wir den Jahresbericht 1986 und die Pressemitteilung bei.

zu 1: Exportkredite spielen bei der Entwicklungsfinanzierung eine wesentliche Rolle. Je nach Land ist ihre Bedeutung aber unterschiedlich. Ihr Anteil kann ergänzend zur Entwicklungshilfe sein oder aber zusammen mit Bankenkrediten die Hauptfinanzierungsquelle darstellen. Aufgrund unterschiedlichem Entwicklungsstand ist auch die Möglichkeit, Exportkredite wirkungsvoll zu absorbieren, von Land zu Land verschieden. Dieser Umstand prägt auch die ERG-Politik mit.

zu 2: Aufgrund Art. 1 Abs. 2 des ERG-Gesetzes müssen bei Exporten in ärmere Länder entwicklungspolitische Anliegen mitberücksichtigt werden. Die damit verbundenen Abklärungen sind nicht immer einfach, da direkte Projektabklärungen vor Ort nicht möglich sind. Die Abklärungen ausserhalb der Zentrale erfolgen entsprechend via Internationale Finanzierungsorganisationen, Exporteure und Botschaften (siehe dazu auch Fragebogen an Exporteure). Ziel ist die Verhinderung der Finanzierung "weisser Elephanten" (siehe dazu auch Motion Renschler und Antwort des Bundesrates).

zu 3: Viele der ärmsten Länder können ihre Schulden nicht mehr begleichen. Sie müssen im Pariser Klub zu Umschuldungen Zuflucht nehmen (siehe Jahresbericht 1986). Dabei haben sich die Umschuldungslaufzeiten stetig verlängert. Zur Zeit wird für 15 bzw. 20 Jahre umgeschuldet. Weitere Konzessionen werden beim Zins erwartet, da die Belastung weiterhin unerträglich erscheint. Die Notwendigkeit einer Unterstützung ist international anerkannt, hingegen wird gezögert, von Staates wegen in den Bereich kommerzieller Kredite einzugreifen. Eine allfällige Konzession würde die Exporteure und die ERG noch weiter belasten.

zu 4: Die ERG ist eines der wenigen Exportförderungsinstrumente, das dem schweizerischen Exporteur zur Verfügung steht. Die ERG wird aber im Vergleich zum Ausland eher restriktiv und defensiv eingesetzt. Dies erscheint einerseits unumgänglich, wenn sich eine Verbesserung der finanziellen Lage der ERG einstellen soll; andererseits bringt diese Politik durch Verlust möglicher Aufträge auch Nachteile mit sich.

zu 5: Im Zusammenhang mit der Durchführung der ERG-Politik sind die Botschaften ab und zu aufgerufen Hilfeleistungen für die ERG zu vermitteln. Um diese Aufgaben zu erfüllen, müssten sie allenfalls auch vermehrt laufende Informationen aus der Zentrale erhalten.

Fragebogen Entwicklung

1. a) Handelt es sich um eine Einzellieferung (Ergänzung eines bestehenden Maschinenparks, Ersatzgüter, Courant normal) oder um einen Teil einer Neuinvestition?
Welches sind der Gesamtumfang und die anderen Komponenten der Neuinvestition?

- b) Bei Dienstleistungen:
geht es um einen allgemeinen Beratungsauftrag oder um eine mit einer Lieferung verbundene Dienstleistung?

2. Was wird mittels der zu garantierenden Lieferung oder Dienstleistung produziert und zu welchem Zweck?
(Vergrößerung des Marktanteils, Importsubstitution, Export, qualitativ besseres Produkt oder effizienterer Produktionsprozess, Erbringen einer öffentlichen Dienstleistung etc.)?

3. In welchem Masse ist die mit der garantierten Lieferung bewirkte Produktion oder Produktionserweiterung im Entwicklungsland von ausländischen Leistungen abhängig
(z.B. in Form von Rohstoffen und Halbfabrikaten, Lizenzen, Management)

4. Ist die Produktion finanziell selbsttragend?

5. Welches sind die Auswirkungen der Produktion auf den Arbeitsmarkt im Entwicklungsland?

6. Nur bei öffentlichen Projekten:
Wie wird das Projekt im nationalen Investitionsprogramm/
Entwicklungsplan eingestuft?
7. Ist der Importeur vertraut mit der Technologie der zu
garantierenden Lieferung? In welchem Masse trägt er das
Risiko der Investition (z.B. Anteil des Eigenkapitals
an der Finanzierung)?
8. Wie wird der Unterhalt der Investition sichergestellt?
9. Welche Dokumente über die Investition/das Projekt
(z.B. Projektbeschreibung, Faktibilitätsstudien)
kann der Exporteur zur Verfügung stellen, falls
weitere Abklärungen notwendig sind?

85.486

Motion Renschler**Exportrisikogarantie. Revision****Garantie contre les risques à l'exportation.
Révision***Wortlaut der Motion vom 19. Juni 1985*

Der Bundesrat wird beauftragt, unverzüglich eine Revision der Exportrisikogarantie (ERG) einzuleiten und dem Parlament Anträge zu unterbreiten, um einerseits eine weitere Belastung des Bundeshaushalts durch die defizitäre Rechnung der ERG vorzubeugen und andererseits eine kohärente Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz zu gewährleisten.

Unter Wahrung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips der ERG soll die Revision auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe namentlich

- erstens die Ausfuhren von kleineren und mittleren Unternehmen besonders fördern,
- zweitens bei Grossprojekten ein qualifiziertes Genehmigungsverfahren bezüglich Umweltverträglichkeit und entwicklungsfördernde Wirkungen verbindlich vorsehen,
- drittens die Zusammensetzung der ERG-Kommission politisch auf eine breitere Basis stellen, und
- viertens die Transparenz der ERG in der Öffentlichkeit verbessern.

Texte de la motion du 19 juin 1985

Le Conseil fédéral est chargé d'engager sans tarder une révision de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) et de soumettre des propositions au Parlement, d'une part afin d'éviter que de nouvelles charges financières ne viennent grever le budget de la Confédération du fait des comptes déficitaires de la GRE et, d'autre part, pour garantir que la politique de la Suisse en matière d'aide au développement et d'économie extérieure soit cohérente.

Tout en sauvegardant le principe selon lequel la GRE doit être financièrement indépendante, cette révision de la loi ou des ordonnances devra notamment

- primo, encourager en particulier les exportations des petites et moyennes entreprises;
- secundo, prévoir obligatoirement, lorsqu'il s'agit d'un projet important, une procédure d'approbation sérieuse concernant l'impact sur l'environnement et les effets favorables sur le développement;
- tertio, élargir l'éventail politique des membres qui composent la commission de la GRE et,
- quarto, améliorer la transparence de la GRE pour la population.

Mitunterzeichner - Cosignataires: Bäumlin, Bircher, Blunschy, Braunschweig, Bundi, Clivaz, Deneys, Euler, Fankhauser, Friedli, Gloor, Grendelmeier, Hubacher, Jaeger, Lanz, Leuenberger Moritz, Longet, Ott, Petitpierre, Pitte-loud, Robbiani, Robert, Rubi, Ruffy, Salvioni, Seiler, Stamm Judith, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Zehnder (31)

Schriftliche Begründung - Développement par écrit

Die finanzielle Entwicklung der ERG droht ausser Kontrolle zu geraten. Die Vorschüsse des Bundes an die ERG sind innert weniger Jahre auf 600 Mio. Franken (Ende 1984) angewachsen. Für das Jahr 1985 sind weitere 280 Mio. Franken budgetiert, so dass 1986 die Milliardengrenze überschritten werden dürfte. Die Gebührenerhöhung vom Frühjahr 1985 wird diesen Defizit-Trend nicht umkehren können. Es darf mit Mehreinnahmen von 40 Mio. Franken im Jahr gerechnet werden, denen aber Schadenzahlungen im Rahmen von Schuldenkonsolidierungen und politischen Schäden allein im Jahre 1984 von 335 Mio. Franken gegenüber-

stehen. Zwar verfügt die ERG über umfangreiche Guthaben aus Schuldenkonsolidierungen in ungefähr derselben Höhe wie die Vorschüsse des Bundes. Diese Guthaben sind angesichts der Zahlungsunfähigkeit zahlreicher Länder jedoch als dubios einzustufen und werden nur zum Teil in die ERG-Kasse zurückfliessen. Nicht zufällig taucht immer wieder die Idee einer Umwandlung der Bundesvorschüsse in eigentliche Zuschüsse à fonds perdu in der politischen Diskussion auf. Die Exportsubventionierung widerspricht jedoch den international festgelegten Gatt-Regeln und dem gesetzlich verankerten Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip bei der ERG und ist deshalb abzulehnen. Auch die Sorge um unsere Bundesfinanzen sowie die marktwirtschaftlichen Grundsätze der Schweiz lassen einer Exportsubventionierung keinen Raum. Es ist deshalb nach Mitteln und Wegen zu suchen, die ERG-Rechnung wieder ausgeglichen zu gestalten und mittelfristig eine Rückzahlung der Vorschüsse an den Bund zu ermöglichen.

Die Forderung nach einer kohärenten Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik geht bereits auf die siebziger Jahre zurück und hat sich anlässlich der letzten Gesetzesrevision von 1980 in Artikel 1 Absatz 2 so niedergeschlagen, dass der Bund bei Garantien für Exporte in ärmere Entwicklungs-länder die entwicklungspolitischen Grundsätze der Schweiz mitberücksichtigen muss. Trotzdem sind seither weitere Beispiele einer widersprüchlichen Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der Schweiz bekannt geworden, die letztlich dem gesunden Menschenverstand widersprechen. Arbeitsplatzzerstörung in der Schweiz dank umweltschädigenden und sozial fragwürdigen Projekten in den Entwicklungsländern ist kein tragfähiges Rezept für die Zukunft. Im Rahmen der OECD (DAC-Ausschuss) werden seit einiger Zeit die Auswirkungen der Exportkredite namentlich in Afrika diskutiert, weil sie den entwicklungspolitischen Prioritäten öfter entgegengewirkt haben. Die Schweiz sollte den ersten Ansatz zu einer Harmonisierung von Entwicklungszusammenarbeit und Exportförderung gegenüber der Dritten Welt weiter ausbauen und die ERG-Rechtsnormen in diesem Sinne weiterentwickeln.

Namentlich kleinere Exporteure beklagen sich immer wieder über die Unberechenbarkeit und mangelnde Flexibilität der ERG. Ganz im Sinne der Förderung der Klein- und Mittelbetriebe wäre nach Mitteln und Wegen zu suchen, diese Wirtschaftskreise durch ihnen entgegenkommende Regelungen in ihren Exportanstrengungen zu stärken. Zu prüfen wäre insbesondere eine Erleichterung des ERG-Verfahrens und eine Begünstigung über die Tarifstruktur.

Die Grossrisiken von wenigen Grossprojekten können die ERG-Rechnung in ausserordentlichem Masse belasten. Es drängt sich deshalb auf, dass neben der finanziellen Tragbarkeit des Risikos auch die Umweltverträglichkeit und die entwicklungsfördernde Wirkung des Vorhabens eingehend geprüft wird. Eine Garantiegewährung sollte z. B. ab 50 Mio. Franken Garantiesumme nur dann erfolgen, wenn das Bundesamt für Umweltschutz und die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dem Projekt eine Verträglichkeit mit ihren umwelt- und entwicklungspolitischen Grundsätzen bescheinigen. Sollte die Garantie sich später als notleidend erweisen, so ist der Einschuss öffentlicher Mittel wenigstens im Einklang mit den entwicklungs- und umweltpolitischen Zielsetzungen erfolgt.

Die ERG-Kommission ist heute ausschliesslich und paritätisch aus Vertretern der Exportwirtschaft und Verwaltung zusammengesetzt. Diese Zusammensetzung ist antiquiert und wird den Anforderungen an eine zeitgemässe Exportförderung in all ihren Bezügen nicht mehr gerecht. Vertreter von etablierten, international tätigen privaten Entwicklungs- und Umweltorganisationen sollten ebenso sehr Einsitz erhalten wie Vertreter der Arbeitnehmer, deren Präsenz in dieser Kommission für eine umfassende Meinungsbildung wichtig ist.

Rund 80 Prozent der Garantien sind 1984 für Ausfuhren in Entwicklungsländer gewährt worden. Die privaten Entwicklungs- und Umweltorganisationen haben sich verschiedentlich bereit erklärt, am Zustandekommen von entwicklungs-

gerechten ERG-Entscheiden aktiv mitzuwirken. Diese Bereitschaft verdient wegen den qualifizierten Kenntnissen dieser Organisationen eine ernsthafte Prüfung. Möglichkeiten waren u. a. neben der Einsitznahme in die ERG-Kommission die Institutionalisierung eines Konsultationsverfahrens oder die Einrichtung eines Beschwerderechts analog zur Regelung in der Umweltschutzgesetzgebung.

Die umfangreichen Vorschüsse des Bunds an die ERG rufen nach mehr Transparenz. Auch die volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Instruments braucht wohl kaum zusätzlich unterstrichen zu werden. Im Rahmen einer detaillierteren Berichterstattung über die Tätigkeit der ERG-Organe sollte namentlich eine Beurteilung von Grossprojekten ab 50 Mio. Franken systematisch enthalten sein. Angesichts der Ueberschuldung zahlreicher Entwicklungsländer sind auch die länderweisen Garantiesummen von öffentlichem Interesse, lässt sich daran doch die Verflechtung der öffentlichen Hand mit den Zahlungsproblemen der einzelnen Länder ablesen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1985

Der Bundesrat ist sich der unbefriedigenden Finanzlage der Exportrisikogarantie bewusst. Die massiven Verluste der ERG seit 1978 sind auf die kumulativen Auswirkungen sich folgender, in ihrem Ausmass unvorhersehbarer Störfaktoren zurückzuführen:

– In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und in den frühen achtziger Jahren resultierten aus dem vom Parlament 1973 beschlossenen Ausbau der Währungsgarantie Kursschäden von 1,2 Mrd. Franken. Die laufenden Gebühreneinnahmen reichten zur Deckung dieser Verluste nicht aus; ja es mussten die bis 1981 geäuften Reserven aufgebraucht und zudem Bundesvorschüsse gewährt werden. Bis Mitte 1988 werden alle Währungsgarantien auslaufen. In jenem Zeitpunkt wird eine endgültige Uebersicht über diese Sparte der ERG-Tätigkeit möglich sein.

– Seit Beginn der achtziger Jahre hat die Verschuldung der Entwicklungsländer zum Abschluss zahlreicher Umschuldungsabkommen geführt; die ERG verfügt aus derartigen Abkommen über Guthaben in der Höhe von 630 Mio. Franken. Die Schuldnerstaaten sind bis anhin ihren Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der Umschuldungsabkommen in der Regel nachgekommen. Die Qualität der Guthaben aus diesen Abkommen ist eng mit dem weiteren Verlauf der Weltwirtschaft, insbesondere den Möglichkeiten der verschuldeten Staaten, ihre Exporteinkünfte zu steigern, verbunden. Allfällige Wertberichtigungen könnten nicht in der Form eines schweizerischen Alleingangs, sondern lediglich im Rahmen eines multilateralen Dialogs stattfinden.

– Schliesslich haben im Verlaufe der letzten drei Jahre auch bedeutende politische Schäden die ERG-Rechnung belastet. Ein wesentlicher Teil davon entfällt auf Staaten (z. B. Polen, Nigeria), mit denen wir hoffen, im Rahmen von noch abzuschliessenden Umschuldungsabkommen die Rückzahlungen der vergüteten Schäden vereinbaren zu können.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die ERG Anfang 1983 im Interesse der Erhaltung der Arbeitsplätze angehalten wurde, ihre Leistungen nicht einzuschränken und zu verteuern, obwohl sich dies aus reinen Risikogründen hätte rechtfertigen lassen bzw. die Leistungen durch die massvolle Anhebung der Deckungssätze für Länder zu verbessern, die mittel- und langfristig als kreditwürdig eingestuft werden können (vgl. dazu Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft vom 31. Januar 1983, BBl 1983 I 841, und Bundesbeschluss über zusätzliche Kredite zur Förderung der Beschäftigung vom 17. März 1983, BBl 1983 I 1216).

Die Vorschüsse des Bundes, die grössenordnungsmässig dem Nettoverlust aus der Währungsgarantie entsprechen, belaufen sich bis Ende Juni 1985 auf 623 Mio. Franken und werden sich voraussichtlich weiterhin erhöhen. Sie werden von der ERG verzinst. Die zunehmenden Zinsen belasten die ERG-Rechnung in steigendem Masse. Diesen Vorschüssen stehen allerdings die bereits erwähnten, von den Schuldner-

staaten zu verzinsenden Guthaben von 630 Mio. Franken aus Umschuldungsabkommen gegenüber.

Mit der auf den 1. April 1985 in Kraft gesetzten Verordnungsrevision hat der Bundesrat Massnahmen in Richtung der Wiederherstellung der gesetzlich festgelegten Eigenwirtschaftlichkeit der ERG ergriffen. Er hat die Währungsgarantie, die der ERG massive und ihrer Natur nach uneinbringbare Verluste gebracht hat, suspendiert und im Hinblick auf eine Einnahmenvermehrung die Gebühren um durchschnittlich 45 Prozent angehoben. Ergänzende Korrekturen werden erforderlich sein, denen aber durch die Gefahr, die negative Risikoselektion zu verstärken und die ERG ihrer Wirksamkeit zu berauben, Grenzen gesetzt sind. In diesem Sinne beabsichtigt der Bundesrat, im gegebenen Zeitpunkt, d. h. wenn die definitiven Verluste aus der nunmehr suspendierten Währungsgarantie absehbar sind, dem Parlament über die Lage Bericht zu erstatten.

Zum Verhältnis zwischen ERG und Entwicklungspolitik hat sich der Bundesrat in seiner Antwort auf die einfache Anfrage Blunschy vom 6. März 1985 eingehend geäußert. Nach Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die ERG vom 26. September 1958 steht die ERG im Dienst der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung des Aussenhandels. Durch Bundesgesetz vom 10. Oktober 1981 wurde Absatz 2 beigefügt, wonach bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubehütenden sind. Die ERG stellt dabei auf die 67 von der OECD als einkommensschwache Entwicklungsländer bezeichneten Staaten ab. Diese Liste wird ergänzt um jene Entwicklungsländer, in denen der Bund ein substantielles Entwicklungszusammenarbeitsprogramm durchführt. Mit diesem weitergefassten Anwendungsbereich wird den Bestimmungen von Artikel 1 Absatz 2 des ERG-Gesetzes Rechnung getragen. Der Bundesrat betrachtet es nicht als angebracht, diese Bestimmungen auf einen weitergehenden Kreis von Entwicklungsländern auszudehnen. Soweit das Projektrisiko das Länderrisiko beeinflusst, wird der Projektqualität und –rentabilität besondere Beachtung geschenkt. Es ist sichergestellt, dass die an Entwicklungszusammenarbeitsaspekten interessierten Verwaltungsstellen zu Gesuchen angehört werden, die die oben erwähnten Länder betreffen und von der Projektgrösse her entwicklungsrelevant sind; die entsprechenden Bemühungen werden weitergeführt.

Der Bundesrat misst der ERG als Instrument der Exportförderung einen hohen Stellenwert bei. In diesem Sinne sind die mit der Garantiegewährung in Zusammenhang stehenden Verfahren administrativ einfach gehalten und zeitlich möglichst kurz bemessen. Die für ein Garantiegesuch erforderlichen Angaben beschränken sich auf ein kaum mehr zu reduzierendes Minimum. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der grösste Teil der Gesuche sich auf kleinere Lieferungen bezieht, die von Klein- und Mittelbetrieben getätigt werden. Der Bundesrat ist grundsätzlich bereit, zu prüfen, ob für die Förderung der Ausfuhren von kleineren und mittleren Unternehmen im Rahmen der ERG mehr getan werden kann. Er ist sich dabei allerdings bewusst, dass die ERG nicht zu einem aktiven Instrument der Strukturpolitik umfunktioniert werden kann und auf diesem Wege die Verkaufsanstrengungen kleiner und mittlerer Betriebe in risikoreiche Auslandsmärkte gelenkt werden sollen. Ansonst würden der ERG ohne Zweifel weitere Risiken erwachsen, was nicht im Sinne der Gesundung der ERG-Finzen liegt.

Der Bundesrat trägt den mit der Garantiegewährung für Grossprojekte verbundenen Risiken Rechnung, indem er jeweils neben dem Länderrisiko das Projektrisiko eingehend abklären lässt. Nach ERG-Verordnung Artikel 23 Absatz 2 sind Gesuche von grundsätzlicher Tragweite und solche, denen aus anderen Gründen eine besondere Bedeutung zukommt, dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen. Politische, entwicklungs- und umweltschutzpolitische Fragen im Zusammenhang mit einem Gesuch können zu diesem Verfahren Anlass geben. Den interessierten Departementen

wird im Rahmen des ordentlichen Mitberichtsverfahrens im Vorfeld des Bundesratsbeschlusses Gelegenheit geboten, sich zu den sie betreffenden Aspekten des Geschäfts zu äussern. Soweit Belange des Umweltschutzes und der Entwicklungszusammenarbeit relevant sind, haben somit die zuständigen Verwaltungsstellen Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Der Bundesrat sieht keinen Anlass, dieses bewährte Verfahren durch ein anderweitiges Vorgehen zu komplizieren. ERG-Verordnung Artikel 21 gibt der Kommission für die ERG zudem die Möglichkeit, Sachverständige beizuziehen.

Die Kommission für die ERG ist paritätisch zusammengesetzt aus je drei Vertretern des Bundes (Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Eidgenössische Finanzverwaltung) und verschiedenen Zweigen der Privatwirtschaft. Damit wird sichergestellt, dass die aussenwirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktpolitischen Interessen und die Anliegen der Garantienehmer in gleicher und angemessener Weise gewahrt werden. Die Vertreter des Bundes stellen auch sicher, dass zu Sonderaspekten, die das Projektrisiko beeinflussen können, die kompetenten Bundesstellen konsultiert werden, dies auch dann, wenn ein Garantiesuch nicht durch den Bundesrat zu entscheiden ist. Eine weitere Formalisierung dieses Verfahrens würde keine zusätzlichen Vorteile bringen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der bestehenden Zusammensetzung der ERG-Kommission die relevanten Aspekte und berechtigten Interessen berücksichtigt sind und sich eine Erweiterung der Kommission nicht aufdrängt.

In Würdigung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der ERG ist sich der Bundesrat der Bedürfnisse nach Transparenz bewusst. Die parlamentarischen Kommissionen werden deshalb über alle Aspekte der ERG-Politik eingehend informiert, so dass sie ihre Kontrolltätigkeit wahrnehmen können. Der Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Garantienehmer und das Gebot, die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht durch die Bekanntgabe von Länderbeurteilungen unnötigerweise zu belasten, setzen der Publikation von Daten Grenzen. Der Bundesrat ist aber bereit zu prüfen, ob die in den letzten Jahren bereits erweiterte Berichterstattung zum Jahresergebnis der ERG im Sinne des Motionärs noch ausgedehnt werden kann.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat empfiehlt, die Anträge der Motion, die sich auf die finanzielle Sanierung der ERG-Rechnung, auf die Förderung mittlerer und kleinerer Exportunternehmen und die Transparenz der ERG-Berichterstattung beziehen, in ein Postulat umzuwandeln und die übrigen Anträge der Motion abzulehnen.

Renschler: Es war vorauszusehen, dass der Bundesrat meinen Vorstoss nicht als Motion, sondern nur als Postulat entgegennimmt; denn verbindliche Aufträge akzeptiert der Bundesrat meistens nur dann, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen sich mit seinen eigenen Absichten decken, und das trifft bei meiner Motion offensichtlich nicht zu. Bedauerlich finde ich aber, dass der Bundesrat von den sechs materiellen Punkten meiner Motion nur gerade die Hälfte – und diese teilweise noch unter Vorbehalt – in der Form des Postulates zur Prüfung entgegennehmen will. Ich beantrage dem Rat, dass die Motion integral mit allen sechs Punkten als Postulat zu überweisen sei.

Der erste vom Bundesrat abgelehnte Punkt betrifft die Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik. Es ist schlicht unverständlich, dass der Bundesrat die Exportrisikogarantie nicht als Instrument der Koordination zwischen Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik einsetzen will. Angesichts der enormen Verschuldung der Entwicklungsländer in der Grössenordnung von bereits über 1000 Milliarden Dollar scheint es notwendig zu sein, dass die Entwicklungsländer ihre Importe auf entwicklungs- politisch relevante Güter beschränken. Wir können dazu einen Beitrag leisten, indem wir die Exportrisikogarantie

selektiv einsetzen. Die ERG sollte beispielsweise nicht für Exporte in die Dritte Welt gewährt werden, die nicht dem Aufbau einer eigenständigen Wirtschaft dienlich sind oder sogar diesem Ziel widersprechen. Was die Entwicklungsänder in erster Linie benötigen, sind Investitionsgüter, mit denen eine technisch angepasste, umweltverträgliche und arbeitsintensive Binnenwirtschaft zur Selbstversorgung der Bevölkerung entwickelt werden kann.

Wir wissen, dass bis zum Jahr 2000 in der Dritten Welt über 750 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen sind, soll die Arbeitslosigkeit weltweit nicht auf Hunderte von Millionen anwachsen. Auch wir haben ein Interesse daran, dass dank der Risikogarantie Exporte für wirtschaftlich unsinnige Projekte nicht mehr gefördert werden, wenn wir nicht noch grössere Verluste bei der ERG und schliesslich auch die Zahlungsunfähigkeit der Partnerländer wollen. Dies würde letztlich auch bei uns Arbeitsplätze gefährden. Vor allem bei Grossprojekten ist das Risiko negativer Folgen sowohl für das Entwicklungsland als auch für uns besonders gross. Es drängt sich deshalb bei Grossentwicklungsprojekten ein ausgedehntes, detailliertes Genehmigungsverfahren auf. Ich denke hier beispielsweise an die Grössenordnung von 50 Millionen Franken und mehr. Ab dieser Garantiesumme sollten Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt und auch die entwicklungsfördernden Aspekte durch die zuständigen Bundesämter genau abgeklärt bzw. auch bescheinigt werden.

Damit bin ich beim zweiten Punkt, den der Bundesrat auch als Postulat ablehnt. Der Bundesrat stellt in seiner schriftlichen Beantwortung zwar nicht in Abrede, dass es notwendig sei, gründliche Untersuchungen bei Grossprojekten vorzunehmen. Ich frage mich: Wenn der Bundesrat schon mit dem Inhalt meiner Auffassung übereinstimmt, warum dann nicht diese Auffassung in einer gesetzlichen Norm festhalten und damit eine klare Regelung für die Zukunft schaffen und nicht nur im Einzelfall diese Prüfungen durchführen? Wir haben ein sehr typisches Beispiel, wie notwendig solche Abklärungen wären. Ich denke an die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Ägypten im Bereich der friedlichen Verwendung der Kernenergie. Wegen Tschernobyl ist diese Zusammenarbeit nun aufs Eis gelegt; zum Glück. Aber es ist ein typischer Fall, bei dem man feststellen konnte, dass keine seriösen Abklärungen getroffen wurden. Obwohl dieses Zusammenarbeitsprojekt vorderhand nicht zustande kommt, haben wir dennoch seit Mai 1985 schweizerischen Exporteuren Exportrisikogarantien in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken gewährt, und zwar für das Atomkraftwerk El Daaba in Ägypten, das als Einzelprojekt zum ägyptischen Riesenprojekt für die Kernkraftwerke gedacht ist, einem Riesenprojekt mit insgesamt 36 Milliarden Dollar Kosten. Die Weltbank beteiligt sich nicht daran, weil sie die entwicklungs- und umweltpolitischen Folgen nicht als positiv beurteilt. Ich sehe nicht ein, weshalb wir in diesem speziellen Fall gleichwohl grosszügig die Exportrisikogarantie gewährt haben.

Der dritte Punkt, den der Bundesrat ablehnt, betrifft die Erweiterung der ERG-Kommission. Schon wiederholt haben private Entwicklungsorganisationen – leider immer erfolglos – das Begehren auf Einbezug in die ERG-Kommission gestellt. Auch ich habe bei der Revision des Gesetzes im Jahre 1980 einen entsprechenden Antrag eingereicht. Er wurde leider ebenfalls abgelehnt.

Die Bundesvorschüsse an die ERG nehmen dauernd zu. Ende 1986 betrug sie bereits 944 Millionen Franken. Ende 1985 waren es noch 744 Millionen und Ende 1984 585 Millionen Franken. Wir haben also in den letzten drei Jahren von Jahr zu Jahr eine Steigerung zwischen 150 und 200 Millionen Franken zu verzeichnen. Ich mache jede Wette, dass Ende dieses Jahres die Bevorschussung durch den Bund die Ein-Milliarden-Grenze überschreiten wird. Bei derartigen Summen halte ich es für dringend erforderlich, dass mehr Transparenz in die Handhabung dieses Instrumentes kommt. Mehr Transparenz heisst in diesem konkreten Fall, dass die ERG-Kommission auf eine breitere Basis gestellt werden muss.

Neben Entwicklungs- und Umweltschutzorganisationen sind nach meiner Meinung auch die Gewerkschaften miteinzubeziehen; denn ohne die Gewerkschaften lassen sich nach meiner Auffassung die arbeitspolitischen Interessen nicht genau abklären und sicherstellen, und ohne Entwicklungs- und Umweltschutzorganisationen können auch die entwicklungspolitischen und ökologischen Aspekte nicht genügend zum Tragen kommen.

Ich bitte Sie, die Motion in ihrer Gesamtheit – das heisst alle sechs Punkte und nicht nur drei – als Postulat zu überweisen.

Herczog: Ich bitte Sie im Namen der PdA/PSA/POCH-Fraktion, diesen Vorstoss von Herrn Renschler integral als Postulat zu überweisen.

Wir sind grundsätzlich der Auffassung, dass öffentliche Subventionen für die Exportförderung unangebracht sind. Die ERG ist aus verschiedenen Gründen seit langem ein Politikum, einmal wegen der Defizite, die entstanden sind, obwohl man schon lange Eigenwirtschaftlichkeit fordert. Auf diese finanziellen Aspekte möchte ich nicht mehr eingehen. Ich möchte mich nur noch zu entwicklungs- und ordnungspolitischen Aspekten äussern. Letzterer wird ja – namentlich von Wirtschaftsseite her – häufig beschworen. Die Subventionierung der Exportförderung – ich habe das in meinem Votum im Zusammenhang mit dem Aussenwirtschaftsbericht ebenfalls betont – geschieht natürlich nicht nur in unserem Land. Man steht selbstverständlich unter Konkurrenzdruck. Aber das heisst noch lange nicht, dass man deswegen alle entwicklungs- und umweltpolitischen Grundsätze, die teilweise auch rechtlich verbrieft sind, über Bord werfen muss. Ich erinnere Sie zum Beispiel an das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Artikel 2, wo es klar heisst, dass die Kooperation mit der Dritten Welt auf die gegenseitige Achtung der Rechte und Interessen der Partner auszurichten sei. Die Entwicklungsländer haben also Anspruch auf wirtschaftspolitische Autonomie.

Ich habe in der Eintretensdebatte zum AWB erwähnt, dass die DAC – also die Entwicklungskommission der OECD – die Erhöhung der Mindestgeschenkelemente im Zusammenhang mit dieser Exportsubventionierung diskutiert. Was aber geschieht hier? Bei uns werden derartige Projekte – darauf bezieht sich die Interpellation Uchtenhagen, Kohlekraftwerk Marmara in der Türkei – telquel ohne politische Bedenken subventioniert. Meiner Ansicht nach ist die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Uchtenhagen eine kleinere Katastrophe. Es genügt doch nicht zu sagen, die Türkei sei halt nicht so ein armes Land, und bürokratisch darauf hinzuweisen, welches die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Schweiz sind! Aber Frau Uchtenhagen wird sicher noch auf diese Interpellation zurückkommen.

Nun zum ordnungspolitischen Punkt bei der ERG. Das ordnungspolitische Gewissen der Wirtschaftskreise im Parlament kommt vor allem dann zum Ausdruck, wenn es ihnen nützt. Ich erinnere Sie daran: Die ERG wurde 1934 zur Krisenbekämpfung eingeführt und hatte eine ganz bestimmte Stossrichtung. Sie erinnern sich vielleicht, dass wir in diesem Parlament vor noch nicht allzu langer Zeit eine andere Risikogarantie diskutiert haben, die nicht mit E, sondern mit I anfängt. Damals wimmelte es nur so von ordnungspolitischen Bedenken gegen diese Risikogarantie. Ich will hier nochmals ein paar Muster aus dieser Debatte in Erinnerung rufen.

So argumentierte damals zum Beispiel der Vertreter der freisinnigen Fraktion, Herr Villiger, ganz vehement gegen die IRG: «Durch Versicherung wird das unternehmerische Risiko vermindert. Das scheint mir ordnungspolitisch fragwürdig. Das unternehmerische Risiko ist eine der Säulen der Marktwirtschaft. Das führt» – so hat Herr Villiger wörtlich ausgeführt – «doch zum klassischen Fall der Sozialisierung der Verluste bei Privatisierung der Gewinne.»

In der gleichen Debatte hat Herr Allenspach ausgeführt: «Die Erfahrung zeigt deutlich, dass die Uebernahme unternehmerischer Risiken durch den Staat schon von der psy-

chologischen Seite her nicht zu einer Stärkung des Selbstbehauptungswillens führt. Die Möglichkeit, diese Risiken abzuwälzen und Subventionen zu beziehen, ist keine erfreuliche Zukunftshoffnung.»

Auch Herr Früh äusserte sich dahingehend, dass eine staatliche Kreditgarantie denkbar schlecht in unsere Wirtschaftsordnung passe, und dass sich die Interessenten natürlich überall melden würden, wo Geld angeboten werde.

Ich komme zum Schluss. Ich sehe nicht ein, weshalb Sie bei der ERG nicht gleich argumentieren wie bei der IRG. Ich glaube, es war Herr Schüle, der gesagt hat, bei der ERG sei selbstverständlich etwas anderes versichert, weil ja die politischen Risiken nicht einkalkulierbar seien. Wenn diese Unternehmen derart weitsichtig sind, dass sie die Innovationen abschätzen können, sind sie doch auch in der Lage, die politischen Risiken abzuschätzen.

Ich bitte Sie, zumindest das Postulat zu überweisen und mit der Zeit dann die ERG zu modifizieren.

Spälti: Ich spreche im Namen der Fraktion der Freisinnigdemokratischen Partei zu dieser Motion Renschler.

Die ERG ist für die Exportindustrie und vor allem für die Maschinenindustrie, die etwa 75 Prozent der gewährten Garantien bezieht, im internationalen Konkurrenzkampf von entscheidender Bedeutung. Wir stehen heute international vor der Situation – und daran hat sich seit der Beantwortung der Motion an sich nichts geändert –, dass für den Erhalt eines Auftrages, und damit für die Beschäftigungslage der Unternehmungen, sehr oft die Kreditkonditionen von grösserer Bedeutung sind als die eigentliche technologische Leistung. Viele Staaten – beispielsweise Frankreich – gewähren ihren Firmen langfristige Kredite, also sogenannte «soft loans», welche zu niedrigsten Zinsen und mit Laufzeiten von 20 bis 30 Jahren ausgegeben werden. Sehr oft sind diese Kredite noch während der ersten 10 Jahre rückzahlungsfrei.

Es besteht im internationalen Wettbewerb – leider, muss man sagen – ein eigentliches Kreditwettrennen. Unsere Exportindustrie kann nicht über solche Konditionen im internationalen Wettbewerb verfügen. Sie hat übrigens auch nie subventionierte Kredite verlangt und wird es hoffentlich auch nicht tun. Um so mehr ist sie aber darauf angewiesen, dass die ERG als das einzige direkte Exportförderungsinstrument im Sinne ihrer Zielsetzung erhalten und einigermaßen konkurrenzfähig ausgestaltet bleibt. Das Ziel der ERG ist eindeutig die Schaffung und Erhaltung – wie es im Gesetzestext steht – von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels. Jede Verwässerung oder Zweckentfremdung reduziert zwangsläufig ihren Wert.

Die Konkurrenzfähigkeit unserer ERG ist begrenzt; das wissen wir. Der schweizerische Exporteur zahlt Prämien, die zu den höchsten gehören, seit am 1. April 1985 eine Gebührenerhöhung von durchschnittlich 45 Prozent in Kraft getreten ist. Die Deckungssätze – sie betragen im Mittel deutlich weniger als 80 Prozent – liegen unterhalb dem international üblichen Niveau. Der Exporteur trägt ein hohes Eigenrisiko. Der Deckungsumfang ist auch eingeschränkter als bei vielen ausländischen Lösungen. Und das Verhältnis zwischen Kosten und Leistungen liegt unter dem internationalen Durchschnitt. Das ist keine Kritik, sondern eine Feststellung. Die Industrie hat diese Lösung akzeptiert. Sie ist damit alles andere als ein überrissenes Instrument der Exportförderung in einem Land, das immerhin gut 4 von 10 Franken im Ausland verdient. Sie darf deshalb auch nicht mit zusätzlichen Zielsetzungen verwässert und vor allem nicht für besondere entwicklungspolitische Anliegen verwendet werden.

Kurz zu den einzelnen Forderungen der Motion:

1. Die Finanzlage der ERG hat sich tatsächlich seit 1978 entscheidend verschlechtert, nachdem sie vorher rund 40 Jahre selbsttragend war. Die per 1. April 1985 erfolgte Gebührenerhöhung und die Suspendierung der Währungs-garantie zeigen, dass man an der festgelegten und grundsätzlich nicht bestrittenen Eigenwirtschaftlichkeit im Prinzip festhalten will. Die Gebührenordnung bzw. die Erhöhung

der Prämien hat aber die negative Risikoselektion verschärft, was sich logischerweise auf die Finanzlage auswirkt.

2. Es ist nicht richtig, dass die kleinen und mittleren Firmen in der ERG benachteiligt sind. Die ERG ist bezüglich Firmen-grösse neutral, und sie arbeitet – das ist positiv – rasch und unbürokratisch. Es ist eben so, dass die kleinen und mittleren Firmen wesentlich weniger in risikobehaftete Ländern liefern, so dass auch die ERG wesentlich weniger angerufen wird. Bei Grossaufträgen profitieren schliesslich in der Regel eine Vielzahl von kleinen und mittleren Firmen von der ERG. Man kann davon ausgehen, dass bei der Nettowertschöpfung von Grossaufträgen etwa 40 Prozent beim Erstauftraggeber bleiben und etwa 60 Prozent an andere, also mittlere und kleine Firmen, weitergehen.

3. Grossrisiken werden von der ERG-Kommission ganz besonders geprüft, wobei heute schon das Bawi seinen Entwicklungsdienst bezieht und auch die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe regelmässig involviert ist. Beim Export in ärmere Länder sind seit der Gesetzesrevision im Februar 1981 auch die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubedenken. Die ERG ist das einzige Instrument, die einzige Risikogarantie, die eine solche Ausweitung des Zweckartikels überhaupt kennt. Da muss man sich doch die Frage stellen: Braucht es noch zusätzliche entwicklungs- und umweltpolitische Einflüsse?

4. Es braucht deshalb – sofern man die ERG-Entscheidungen nicht zunehmend politisieren will –, auch keine andere als die paritätische Zusammensetzung der ERG-Kommission aus Vertretern des Bundes und der Wirtschaft.

Zum Schluss die Transparenz (das ist ja ein Modewort unserer Zeit): Die Kontrolle durch die parlamentarischen Kommissionen ist voll gewährleistet. Das sagt übrigens zu Recht auch der Bundesrat in seiner Antwort, die im übrigen – wie uns scheint – klar und kompetent ist.

Wir sind also der Meinung, dass dem Antrag des Bundesrates, wie er die Motion Renschler behandeln will, Folge gegeben werden sollte.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: L'instrument de la garantie des risques à l'exportation n'est pas immuable. Il a été à plusieurs reprises modifié, adapté à des conditions techniques qui pouvaient évoluer et, compte tenu de la situation actuelle et des expériences faites, nous sommes bien décidés à poursuivre ce processus continu de transformation. Il est vraisemblable qu'au vu de l'engagement financier qu'il représente maintenant pour la Confédération des modifications seront introduites sous peu à son fonctionnement. Dans cet esprit, nous acceptons, sous la forme de postulat, l'essentiel de la proposition que nous a faite M. Renschler dans sa motion et nous ne changeons pas d'idée sur les points que nous avons signalés, à savoir l'assainissement financier, la promotion des exportations des petites et moyennes entreprises, cette fameuse transparence des rapports de la garantie des risques à l'exportation. Nous allons de l'avant.

En revanche, nous ne pouvons pas accepter la forme adoucie même du postulat pour deux points et je persiste à maintenir cette opinion du Conseil fédéral, même après les propos que deux des honorables préopinants ont tenus à cette tribune.

Je voudrais tout d'abord rappeler que, en ce qui concerne les projets importants, l'examen obligatoire sur le développement et les impacts sur l'environnement est de règle. Selon l'article premier de la loi, s'agissant d'exportations vers les pays en développement les plus défavorisés, «il sera tenu compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement». La GRE s'en réfère. Ainsi, aux 67 Etats qualifiés par l'OCDE de pays en développement à faible revenu, s'ajoutent ceux qui bénéficient d'un programme suisse de coopération. La liste nous paraît complète et le Conseil fédéral ne voit pas l'opportunité d'y ajouter encore, d'où le refus de cette motion sur ce point.

En ce qui concerne l'environnement, les demandes de garanties qui ont portée de principe ou qui revêtent une importance particulière sont soumises au Conseil fédéral en tant que telles et elles font l'objet d'un examen extrêmement minutieux. J'en parle d'expériences de membres du gouvernement fédéral, n'ayant pas la charge de ces problèmes, et elles font état des différentes opinions que les départements peuvent faire valoir en cette matière.

Je constate que la garantie des risques à l'exportation est un instrument de maintien et de développement des possibilités de travail, de promotion du commerce extérieur, mais pas à n'importe quel prix. Heureusement, les règles endiguant l'application de cette GRE sont déjà rigoureuses et sévères. Le risque pays, le cas échéant le risque projet, sont pris en considération par la commission spéciale. Il arrive, de surcroît, que des exportateurs suisses participent, en tant que sous-traitants, à ces programmes et ne connaissent pas à fond le contexte dans lequel ils sont engagés, ce qui exclut évidemment toute possibilité d'influence de leur part. De plus, des exportateurs suisses sont très souvent en concurrence avec des fournisseurs de pays tiers, qui bénéficient de conditions d'appui et d'encadrement autrement plus déterminées et amples que les nôtres. Nous n'avons pas le droit d'ajouter encore – ayant pris les précautions élémentaires – aux difficultés de cette concurrence.

Quant à l'élargissement de la Commission de la GRE, deuxième point sur lequel nous ne sommes pas d'accord avec M. Renschler, je constate que cette commission est paritaire: trois représentants de l'administration, trois de l'économie privée. Sa composition garantit la sauvegarde des intérêts de l'économie extérieure, des finances, de la promotion de l'emploi et du preneur de garantie, ce qui est l'aspect déterminant à prendre en considération.

Elargir la commission ne s'impose pas pour au moins quatre raisons. D'abord, la composition actuelle a incontestablement fait ses preuves, notamment en tenant compte de tous les intérêts déterminants et justifiés. Ensuite, l'élargissement, s'il devait être envisagé, pourrait être alors revendiqué à bon droit par un nombre considérable d'autres milieux et transformer cette commission efficace et essentielle, cette commission clef, en un vaste prétoire naturellement plus lent et plus empêtré dans son pouvoir de décision. L'élargissement signifie une réduction de l'efficacité, une réduction de la flexibilité nécessaire de cet organe.

Voilà ce qui me paraît ne pas devoir faire matière à postulat, alors que sur les autres points nous sommes d'accord avec le sens que M. Renschler donne à sa démarche.

Le président: Nous allons passer au vote. Je vous rappelle que le Conseil fédéral recommande de transformer en postulat les points de la motion se référant à l'assainissement financier, à la promotion des exportations des petites et moyennes entreprises et à la transparence des rapports de la GRE et de refuser les autres. M. Renschler est d'accord avec la transformation de la motion en postulat, mais il entend faire adopter l'intégralité de la motion en tant que postulat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Renschler	35 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	64 Stimmen

PRESSEMITTEILUNG

Die Exportrisikogarantie (ERG) im Jahre 1986

Der Bundesrat hat die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüfte Rechnung des ERG-Fonds für das Jahr 1986 genehmigt und den Jahresbericht zur Publikation freigegeben.

Zur Finanzierung ihrer Liquiditätsbedürfnisse bedurfte die ERG 1986 eines Bundesvorschusses von 150 Mio. Fr. Im Vorjahr waren es 195 Mio. Fr. gewesen. Der gesamte Vorschuss des Bundes an die ERG beläuft sich zurzeit auf 944 Mio. Fr. Der ERG erwachsen aus diesen Vorschüssen 1986 Zinszahlungen an den Bund von 37,4 Mio. Fr. Aufgrund der weiterhin kritischen Verschuldungslage vieler Entwicklungsländer werden auch in den folgenden Jahren weitere Vorschüsse des Bundes zur Ueberbrückung von Liquiditätslücken der ERG notwendig sein. Den Bundesvorschüssen stehen bei der ERG Forderungen aus Schuldenkonsolidierungen von 1,1 Mia. Fr. gegenüber. Diese Forderungen werden 1986 auch das erste Mal direkt in der Bilanz aufgeführt. Damit wird die Vermögenslage der ERG transparenter. Im Sinne einer vorsichtigen Bilanzierung wurden diese Forderungen aber nur zu 70 Prozent aktiviert. Die restlichen 30 Prozent stellen Rückstellungen dar. Diese Rückstellungen erscheinen zur Zeit angemessen. Ausstände von mehr als 12 Monaten unter Konsolidierungsabkommen belaufen sich auf 16 Mio. Fr. und beschränken sich auf einige wenige Länder.

Aufgrund der neuen Bilanzierungsmethode wurden neu zur übersichtlichen Darstellung die Ertragsrechnung in eine ordentliche und eine ausserordentliche Rechnung aufgeteilt.

In der ordentlichen Ertragsrechnung steht dem Ertrag von 141 Millionen Franken ein Aufwand von 262 Millionen Franken gegenüber. Dies ergibt einen Mehraufwand von 121 Millionen Franken.

Die Gebühreneinnahmen stiegen auf 58,5 (Vorjahr 53,9) Millionen Franken und die Zinseinnahmen erhöhten sich auf 72,6 (43,7) Millionen Franken. Rückerstattungen von früher ausbezahlten Schäden brachten 9,4 (12,6) Millionen Franken ein. Der Aufwand für die Vergütung von Währungsschäden blieb mit 7,7 Millionen Franken auf dem Vorjahresstand. Demgegenüber erhöhten sich die politischen und Transferschäden auf 215,0 (178,2) Millionen Franken und die Zinsen für den Bundesvorschuss auf 37,4 (29,6) Millionen Franken.

Die ausserordentliche Ertragsrechnung enthält auf der Ertragsseite die aktivierten Guthaben von 1'117 Millionen Franken aus Schuldenkonsolidierungsabkommen. Nach dem Wertberichtigungsaufwand von 340 Millionen Franken verbleibt ein Mehrertrag von 777 Millionen Franken.

Der Saldo aus ordentlicher und ausserordentlicher Rechnung ergibt insgesamt einen Mehrertrag von 656 Millionen Franken. Der Verlustvortrag der ERG beträgt somit 124 (780) Millionen Franken gesunken.

Die 1986 neu erteilten Garantien beliefen sich auf 1,7 Milliarden Franken; im Vergleich zum Vorjahr (2,0 Milliarden Franken) nahmen sie um 15,9 Prozent ab. Der Fakturabetrag sank etwas weniger ausgeprägt von 2,7 auf 2,4 Milliarden Franken (- 13,5 %). Der Anteil der ärmeren Länder betrug noch 14,5 Prozent (27.6 %).

Der Rückgang der Garantiesumme ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die bereits die Entwicklung im Vorjahr beeinflusst hatten: Suspendierung der Währungsgarantie im April 1985; vermehrte Beanspruchung alternativer Absicherungsangebote des Marktes; Rückgang der Importe von Entwicklungsländern verbunden mit regionalen Exportverlagerungen in risikoärmere Regionen, für die weniger ERG-Deckung beantragt wird; zurückhaltende Garantiepolitik der ERG für Länder mit schlechten Risikoperspektiven.

Auch das Gesamtengagement der ERG bildete sich weiter zurück auf 12,4 (1985 14,1) Milliarden Franken. Der Fakturawert lag bei 16,3 (18,5) Milliarden Franken. Der wertgewogene mittlere Garantiesatz blieb praktisch unverändert bei 79,7 Prozent.

Anhang zur Pressemitteilung

Was ist die Exportrisikogarantie (ERG) ?

Die Exportrisikogarantie wurde 1934 geschaffen. Ihr Ziel ist die Förderung der schweizerischen Exporte zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen unter der Auflage der langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit und Mitberücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte. Sie dient der Versicherung der von mit Ausfuhrgeschäften verbundenen politischen Risiken. Als solche sind Tatbestände wie Devisen-Transferschwierigkeiten, Moratorien, Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung von Staaten oder staatlichen Einheiten zu bezeichnen, welche privaten Schuldern die Erfüllung eines Vertrages verunmöglichen oder zur Beschlagnahme oder Beschädigung von Waren des Exporteurs führen. Die Lieferungen und Leistungen müssen schweizerischen Ursprungs sein. Die Verwaltung der ERG wird von der Geschäftsstelle in Zürich geführt. Eine Kommission - paritätisch zusammengesetzt aus Verwaltung und Wirtschaft - begutachtet die Gesuche und entscheidet über die Deckung von Verlusten. Der definitive Entscheid über die Gewährung von Garantien liegt je nach der Höhe der Garantie beim Bundesamt für Aussenwirtschaft oder beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement mit Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Ueber Gesuche, die von grundsätzlicher Tragweite sind oder denen aus anderen Gründen eine besondere Bedeutung zukommt, entscheidet der Bundesrat.