

90.016

Botschaft über Massnahmen zur Entlastung der Exportrisikogarantie (ERG)

vom 21. Februar 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Entlastung der Exportrisikogarantie (ERG) mit Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen weiter, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1987 P 85.486 Exportrisikogarantie Revision
(N 4. 3. 87, Renschler)
- 1988 P 88.495 Revision der Exportrisikogarantie und Entschuldung der Entwicklungsländer
(N 7. 10. 88, Salvioni)
- 1988 P 88.516 Verschuldung der Dritten Welt
(N 7. 10. 88, Ziegler)
- 1988 P 88.703 Entschuldung der Entwicklungsländer. Exportrisikogarantie
(S 30. 11. 88, Miville)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Februar 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Exportrisikogarantie (ERG). Wir schlagen Ihnen vor, die ERG von den laufenden Zinszahlungen auf dem Vorschuss des Bundes zu befreien, den sie zur Deckung ihrer Verluste aus der Gewährung von Währungsgarantien hat beanspruchen müssen. Weiter sollen bei allfälligen Entschuldungsaktionen, bei welchen ERG-Umschuldungsguthaben betroffen sind, Bundesvorschüsse im Ausmass der abgetretenen Guthaben als Abgeltung an die ERG erlassen werden können.

Die finanzielle Situation der ERG erfordert eine Entlastung. Von 1934 bis 1977 konnte die ERG aus ihren Prämieinnahmen Reserven aufbauen. Seither ergaben sich jährlich Defizite, welche ab 1982, nach Ausschöpfung aller Reserven, mit verzinsbaren Vorschüssen des Bundes gedeckt werden mussten. Ende 1988 erreichten diese Vorschüsse 1619 Millionen Franken. Diesen Vorschüssen stehen Guthaben der ERG im Werte von 1895 Millionen Franken aus Umschuldungsabkommen gegenüber. Damit übersteigen die Guthaben der ERG ihre Schulden gegenüber dem Bund. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Entwicklungsländer und einiger Oststaaten kann wohl kaum mit einer vollumfänglichen Begleichung dieser Schulden gerechnet werden; dies um so weniger als in letzter Zeit aufgrund internationaler Entschuldungsinitiativen diese Länder Schuldendiensterleichterungen abwarten.

Die Zinseinnahmen auf den Umschuldungsguthaben der ERG haben 1988 erstmals nicht mehr genügt, um dem Bund die Zinsen auf den Vorschüssen zu bezahlen. Dies bedeutet, dass der Bund seine eigenen Zinseinnahmen teilweise durch neue Bundesvorschüsse finanzieren muss.

Die unbefriedigende finanzielle Lage der ERG ist in erster Linie auf die Währungsgarantien zurückzuführen, die der Bund von 1973–1985 gewährte und die ihm Kosten von 900 Millionen Franken verursachte. In den letzten Jahren belastet auch die Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer und Ostblockstaaten die ERG-Rechnung. Daraus allenfalls entstehende Verluste sind noch für einige Zeit kaum bezifferbar.

Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen denn auch die Behandlung von Verlusten aus der Währungsgarantie sowie mögliche Entschuldungsaktionen zugunsten Drittwellstaaten und Oststaaten. Unter Berücksichtigung der Antworten aus der Vernehmlassung schlagen wir Ihnen vor, die ERG von den Zinsen auf den Verlusten aus der Währungsgarantie zu befreien sowie bei allfälligen Entschuldungsaktionen gegenüber Schuldnerländern, bei welchen ERG-Guthaben einbezogen sind, der ERG Vorschüsse im Ausmass der abgetretenen Guthaben zu erlassen. Die Verwirklichung von Entschuldungsaktionen ist jedoch nicht Gegenstand dieser Botschaft. Sie werden in der Botschaft vom 21. Februar 1990 über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der internationalen Entwick-

lungszusammenarbeit sowie in der Botschaft vom 21. Februar 1990 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen behandelt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage der ERG sind Bestandteil eines umfassenderen ERG-Revisionspaketes, welches bereits weitgehend verwirklicht worden ist. Diese Massnahmen bedingen und ergänzen sich gegenseitig. Während die in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen der Vergangenheitsbewältigung dienen und als absolut notwendiges Minimum angesehen werden müssen, sind die Neugestaltung der Gebührenordnung sowie der Ausschluss von Risiken bzw. deren Abgeltung an die ERG für nicht ERG-spezifische Aufgaben zukunftsgerichtet.

Die Gesamtheit der Massnahmen soll dazu beitragen, die Wirksamkeit der ERG als einziges bedeutendes schweizerisches Instrument der Exportförderung zu erhalten. In einem sich ständig verschärfenden internationalen Konkurrenzkampf und regionaler Integrationsbestrebungen, können Drittweltmärkte und Ostmärkte, zu deren Durchdringung die ERG ein Erfordernis darstellt, für die Schweiz wieder von zentraler Bedeutung werden.

Botschaft

1 Allgemein

Die Exportrisikogarantie (ERG) wurde 1934 geschaffen. Ihr Ziel ist die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und die Förderung des Aussenhandels. Durch die Gewährung von Garantien kann sie die Übernahme von Exportaufträgen, bei denen der Zahlungseingang mit besonderen Risiken verbunden ist, erleichtern. Gemäss ERG-Gesetz ist diese Aufgabe auf eigenwirtschaftlicher Basis zu erfüllen.

Seit ihrem Bestehen bis Ende 1988 hat die ERG 147 000 Verfügungen im Gesamtlieferwert von 180 Milliarden Franken erlassen. Dies entspricht einem Durchschnittswert von 1,2 Millionen Franken pro Verfügung. Für das Jahr 1986 lag bei 83 Prozent der Verfügungen der Wert einer Lieferung unter 1 Million Franken bzw. bei 96 Prozent unter 5 Millionen Franken.

Die ERG garantiert demnach in erster Linie eine Vielzahl von Lieferungen kleiner und mittlerer Grösse. Projektvorhaben grösseren Ausmasses sind die Ausnahme und sind in den letzten Jahren ständig zurückgegangen. In ärmeren Ländern mit beschränkter Aufnahmefähigkeit für kommerzielle Finanzflüsse sind sie praktisch inexistent geworden.

Die jährlich neu eingegangenen Garantieverpflichtungen der ERG unterliegen beträchtlichen Schwankungen; sie stiegen von 1,1 Milliarden Franken im Jahre 1970 bis auf 8,9 Milliarden Franken im Jahre 1978. Seither bildeten sie sich stetig zurück und betragen 1987 noch knapp 1 Milliarde Franken. 1988 stiegen sie wieder etwas an. Beim Garantiebestand zeigt sich eine ähnliche Entwicklung: Der Maximalstand wurde 1979 und 1980 erreicht, als das Garantievolumen der ERG rund 25 Milliarden Franken betrug. Ende 1987 ist die kumulative Garantiesumme das erste Mal seit 1976 wieder unter 10 Milliarden Franken gesunken und stand Ende 1988 bei 8,7 Milliarden Franken. Die starke Zunahme in den siebziger und frühen achtziger Jahren ist zu einem grossen Teil auf die Aktivierung der Währungsgarantie zurückzuführen. Parallel zum Volumen entwickelten sich die Gebühreneinnahmen: Sie erreichten 1978 mit 188 Millionen Franken ihren Höchststand und sanken danach bis auf 32,5 Millionen Franken im Jahr 1987. 1988 stiegen die Gebühreneinnahmen wieder etwas an. Zurückentwickelt hat sich auch der ERG-gedeckte Anteil am schweizerischen Gesamtexport: Er ist nach unseren Schätzungen unter 3 Prozent gefallen. Bei der Maschinenindustrie liegen die Werte noch etwas höher.

Die ERG wird vor allem von der Maschinenindustrie und der chemischen Industrie benutzt. Als die Währungsgarantie noch zur Verfügung stand, vereinten auch die Textil- und die Uhrenindustrie einen ansehnlichen Teil der Garantien auf sich. Obwohl der Anteil der Bauindustrie nicht sehr hoch ist, ist ihre Beteiligung im Verhältnis zu ihrer Exporttätigkeit bedeutend. Die Garantievolumen für einzelne Geschäfte sind zudem normalerweise im Vergleich zu den durchschnittlichen Deckungsvolumen beträchtlich.

Die ERG gewährte in den Anfangsjahren ihre Leistungen unentgeltlich. Schadenzahlungen waren damals praktisch inexistent. 1947 wurde erstmals eine Prä-

mienzahlung eingeführt. Seither wurden die Prämien und insbesondere auch ihre Berechnungsgrundlage verschiedentlich angepasst. Das letzte Mal erfolgte eine Änderung in Form einer Erhöhung von durchschnittlich 40 Prozent im Jahre 1985, als gleichzeitig die Währungsgarantie suspendiert wurde. Als Teil einer ERG-Verordnungsrevision trat am 1. Mai 1989 eine neue Gebührenordnung in Kraft (Ziff. 62).

Eine bedeutende Änderung der ERG-Gesetzgebung erfolgte 1981, als die ERG in einen finanziell selbständigen Fonds umgewandelt und die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit gesetzlich verankert wurde.

2 Die Bedeutung der ERG im aussenwirtschaftspolitischen Instrumentarium und der Strukturanpassung

In einem Land, das praktisch jeden zweiten Franken seines Einkommens im Ausland verdient, ist es angezeigt, jene Rahmenbedingungen zu schaffen, zu erhalten und allenfalls zu verbessern, die diesen Wohlstand begründen helfen. Die ERG stellt eines der Instrumente dar, deren es bedarf, um auf den Exportmärkten bestehen zu können. Die Abwicklung von Exportgeschäften nach vielen Ländern ist nur noch möglich, wenn Finanzierungen in Form von Exportkrediten angeboten werden. Solche Kredite – sehr oft längerfristiger Natur – müssen aber abgesichert sein, da sonst dem Exporteur unannehmbare Risiken erwachsen, die existenzgefährdend sein können. Eine funktionsfähige ERG ermöglicht dementsprechend direkt und indirekt nicht nur die Aufrechterhaltung und Schaffung einer beachtlichen Anzahl von Arbeitsplätzen, sondern ist ganz allgemein ein zentraler Faktor zur Erhaltung des Arbeitsplatzes Schweiz. Die Bedeutung der ERG geht über das hinaus, was aufgrund von heutigen Exportanteilen abgelesen werden könnte. Aufgrund der Krisenlage vieler Drittweltländer und gewisser Oststaaten ist die Importnachfrage dieser Länder stark zurückgegangen, was – neben Angebotsbeschränkungen der ERG – sich allgemein auf die Gesamtnachfrage nach – ERG-Garantien ausgewirkt hat. Die ERG ermöglicht die Präsenz in diesen Märkten, die nach wie vor wichtig sind und mittel- und langfristig an Bedeutung wieder gewinnen werden; dies nicht zuletzt in der Perspektive eines sich ständig verschärfenden internationalen Konkurrenzkampfes und regionaler Integrationsbestrebungen, die diese Märkte ausserhalb der Integrationsräume für die Schweiz wieder wichtiger machen könnten.

Die Gewährung der ERG hat, insbesondere auch hinsichtlich der Investitionsgüterindustrie, positive Auswirkungen bei schweizerischen Zu- und Unterlieferanten. Diesen meist kleinen und mittleren Firmen wird Gelegenheit geboten, sich an Exportaufträgen zu beteiligen, ohne die damit verbundenen längerfristigen finanziellen Risiken mitzutragen. Oftmals sind Exportgeschäfte in Länder mit höheren Risiken, das heisst ausserhalb des OECD-Raumes, zur Erreichung gewisser minimaler Losgrössen sowie zur Amortisation von Forschungs- und Entwicklungskosten wichtig.

Obwohl die Möglichkeit, Risiken im internationalen Geschäft über die ERG abzudecken, eine notwendige Voraussetzung ist, um im Exportgeschäft zu bestehen, ist die Garantie kein Ersatz für fehlende Konkurrenzfähigkeit technolo-

gischer oder preislicher Natur. Die ERG dient somit nicht der Strukturhaltung. Solche Massnahmen lägen dann vor, wenn unseren Exporteuren durch bessere ERG-Bedingungen und Exportfinanzierungen Marktanteile gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten gewährt würden. Dies ist nicht der Fall. So erhalten die schweizerischen Exporteure keine Exportsubventionen. Es bestehen keine Mechanismen zur Verbilligung von Exportkrediten, und bei den Mischkrediten, die volumenmässig im internationalen Vergleich äusserst bescheiden sind, wird durch Ausschreibungsregeln die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Lieferung geprüft und nach entwicklungspolitischen Grundsätzen gehandelt. Dem Exporteur erwachsen auch keine zusätzlichen Marktanteile aus der Gebührenordnung, den garantierten Kreditlaufzeiten oder dem Kreis der Länder, für die Deckungszusagen möglich sind. Die Risikobeteiligung der Exporteure war und ist in der Regel auch höher als bei den ausländischen ERG.

Die ERG kann Wettbewerbsnachteile, die schweizerischen Exporteuren durch bessere Finanzierungsbedingungen ausländischer Staaten entstehen, nicht wettmachen. Dazu müssten andere Instrumente geschaffen bzw. verstärkt eingesetzt werden. Finanzierungsbedingungen können die Vergabe von Aufträgen in Einzelfällen wesentlich beeinflussen. Zu erwähnen sind insbesondere direkte Exportkreditsubventionen und potentiell handelsverzerrende Entwicklungshilfefinanzierungen unter anderem in Form von konzessionellen Darlehen und Mischkrediten. Die aggressive Verwendung solcher Finanzierungen zur Exportförderung ist kostspielig und zeitigt langfristig kaum die gewünschten Resultate. Ihr Anteil an den Gesamtexporten ist zudem eher bescheiden. Ein Abweichen von unseren liberalen ordnungspolitischen Grundsätzen im Sinne vermehrter punktueller interventionistischer Massnahmen zur Unterstützung schweizerischer Firmen ist deshalb nicht angezeigt. Wir setzen uns hingegen im Rahmen der OECD aktiv für eine Eindämmung von Exportsubventionspraktiken ein. Gewisse Fortschritte sind in letzter Zeit erzielt worden.

3 Die ausländischen ERG-Institute

Will die ERG dem Exporteur nicht übermässige Wettbewerbsnachteile aufbürden, darf ihr Angebot nicht zu sehr hinter jenem der Konkurrenz zurückstehen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wettbewerbsfähige Wirtschaftszweige infolge besserer ausländischer Unterstützung mangels fehlender oder ungenügender Deckung nicht exportieren können. Dies ist insbesondere bei Projekten der Fall, die einer langfristigen Finanzierung bedürfen und bei welchen die Finanzierungskosten einen hohen Anteil an den Projektkosten ausmachen. Die Wettbewerbsfähigkeit wird zwar in einem viel entscheidenderen Ausmass durch Faktoren wie Wechselkurse, Steuern und Sozialabgaben beeinflusst. Diese Elemente sind aber nicht notwendigerweise unter sich substituierbar. Ist eine ERG-Garantie für eine gewisse Lieferung nicht – oder nur sehr eingeschränkt – verfügbar, kann dieser Nachteil oftmals nur sehr bedingt, wenn überhaupt, durch anderweitige Vorteile kompensiert werden.

Für die ERG ist deshalb unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit

der Vergleich mit dem Angebot der ausländischen ERG wichtig. Für die Versicherung politischer Risiken wird der Markt von diesen offiziellen Institutionen gebildet; an ihm hat man sich zu orientieren.

Dabei kann es nicht Ziel sein, sich durchwegs den günstigsten und grosszügigsten Bedingungen anderer ERG-Anbieter anzugleichen. Vielmehr geht es darum, unser Preis-/Leistungsverhältnis so zu gestalten, dass die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung erhalten bleibt bzw. allenfalls verbessert wird. In diese Überlegungen und Vergleiche sind auch immer die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktverhältnisse einzubeziehen. Praktisch alle Industrieländer und vermehrt auch Entwicklungsländer führen eigene ERG-Institutionen. Dabei bestehen fast so viele Besonderheiten, wie es ERG gibt. Insbesondere ein aussagekräftiger Prämien-/Leistungsvergleich erweist sich als praktisch unmöglich. Auf internationaler Ebene zeichnen sich neuerdings gewisse Fortschritte ab, welche die Transparenz auch auf diesem Gebiet etwas erhöhen sollten.

Klare Unterschiede sind im Angebotsdispositiv feststellbar. So decken praktisch alle nennenswerten ausländischen ERG die Risiken mit einem Garantiesatz von 90 bis 100 Prozent. In letzter Zeit lässt sich zwar feststellen, dass vermehrt Deckungssatzanpassungen nach unten zur Risikodifferenzierung angewandt werden. Praktisch alle ERG schliessen auch die Deckung des privaten Delkredere-risikos (Zahlungsunfähigkeit des privaten Kunden) und irgendwelche Formen von Währungsgarantien ein.

Unterschiedlich gestalten sich auch Organisation und finanzielle Abwicklung. So werden in gewissen Fällen die Umschuldungsaktionen direkt über die Staatskassen abgewickelt und/oder die jährlichen Defizite der ERG laufend über das Staatsbudget abgebucht. Damit entstehen keine Zinszahlungen an den Staat. Bei einer grösseren Zahl von ERG hat sich die Praxis durchgesetzt, verschiedene Konten für unterschiedlich veranschlagte Risiken zu schaffen. Solche Konten laufen normalerweise unter der Bezeichnung «Nationale Interessenkonten». Über diese Rubriken werden Geschäfte abgewickelt und allenfalls auch direkt vom Staat abgegolten, die höhere Risiken begründen und «im nationalen Interesse» der Staaten getätigt werden.

4 Die Finanzlage der ERG und Entlastungsmassnahmen

Trotz gegenüber dem Ausland eingeschränkterem Angebot und zurückhaltender Garantiepolitik hat sich die finanzielle Lage der ERG in den letzten Jahren verschlechtert, wie dies auch bei praktisch allen ausländischen ERG der Fall ist. So wiesen 1988 die ERG der Bundesrepublik Deutschland (HERMES) ein Defizit von 1,3 Milliarden Franken und die ERG Frankreichs (COFACE) ein Defizit von 2,8 Milliarden Franken aus. Im Gegensatz zur Schweiz werden jedoch in diesen Ländern die ERG-Defizite jährlich aus dem Staatshaushalt *zinslos* abgegolten. Bis 1977 konnte die schweizerische ERG Reserven äufnen. Seither ergaben sich jährlich Defizite, welche ab 1982, nach Ausschöpfung der Reserven, mit Vorschüssen des Bundes gedeckt wurden. Ende 1988 erreichten diese Darlehen einen Betrag von gesamthaft 1619 Millionen Franken.

Die Vorschüsse werden von der ERG verzinst. Die Rechnung 1988 wurde allein dadurch mit 54 Millionen Franken belastet.

Aus den abgeschlossenen Umschuldungen hatte die ERG Ende 1987 Guthaben von 1895 Millionen Franken. Diese stehen in der Bilanz als Guthaben den Vorschüssen des Bundes gegenüber. Die vereinnahmten Zinsen dienen zur Begleichung der Zinsen an den Bund. 1988 beliefen sich diese Zinseinnahmen auf 47,1 Millionen Franken. Da aufgrund der Verschuldungslage vieler Länder Zahlungen nicht mehr fristgemäss gemacht werden, deckten die Zinseinnahmen aus den Umschuldungsabkommen die Zinsen nicht mehr, die die ERG auf den Vorschüssen des Bundes zu bezahlen hatte.

Aufgrund des sinkenden Deckungsvolumens sind trotz Prämienerrhöhungen auch die Gebühren – als zweite Einnahmenquelle der ERG – massiv zurückgegangen. Im Jahre 1986 beliefen sich diese Gebühren auf 58,4 Millionen Franken; 1988 waren es noch 37 Millionen Franken. Die heutigen Prämieinnahmen genügen entsprechend auch nicht mehr, daraus laufende Schadenauszahlungen abzudecken oder gar notwendige Rückstellungen zu bilden.

Infolge der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Entwicklungsländer ist der Wert der Konsolidierungsguthaben von 1895 Millionen Franken vorsichtig zu bewerten. Es ist festzuhalten, dass verschiedene Länder die vereinbarten Fälligkeiten der Amortisations- und Zinszahlungen nicht oder oft nur mit einiger Verzögerung einhalten. Ende 1988 hatte die ERG Zinsausstände von über einem Jahr von rund 30 Millionen Franken und Kapitalausstände von 15,5 Millionen Franken. Die Guthaben der ERG werden entsprechend im Sinne einer vorsichtigen Bilanzierungspraxis mit 35 Prozent wertberichtigt. Bei der Festsetzung dieses Satzes orientiert sich die ERG an die Weisung vom 22. Dezember 1986 der Eidgenössischen Bankkommission an die Banken und bankengesetzlichen Revisionsstellen betreffend Berücksichtigung der Länderrisiken.

Die unbefriedigende finanzielle Lage der ERG ist in erster Linie auf die Verluste aus der (1985 suspendierten) Währungsgarantie zurückzuführen. Im Gegensatz zu den Umschuldungsabkommen stehen den Schäden aus der Währungsgarantie keine Forderungen gegenüber. Diese Verluste sind nicht wieder einbringbar. Die der ERG aus der Währungsgarantie entstandenen Kosten werden sich bis Ende 1989 auf 900 Millionen Franken belaufen.

Aufgrund der Schäden aus der Währungsgarantie, verbunden mit der Wertberichtigung der Konsolidierungsguthaben, ist das ERG-Fondsvermögen kleiner als die Schulden an den Bund. Der Verlustvortrag, der dieses ungünstige Verhältnis ausdrückt, beläuft sich Ende 1988 auf 425 Millionen Franken. Der Bundesvorschuss ist damit durch die wertberichtigten Konsolidierungsguthaben nicht mehr vollumfänglich gedeckt.

Die zu erwartenden finanziellen Entwicklungen für die nächsten Jahre werden es der ERG ohne Sanierungsmassnahmen nicht erlauben, ihr finanzielles Gleichgewicht bilanz- oder liquiditätsmässig wieder zu finden. Das Verhältnis zwischen Vermögen und Schulden wird sich weiter verschlechtern. Unter heute gültigen Annahmen betreffend Rückzahlungen und Zinszahlungen bei Konsolidierungen könnten die Bundesvorschüsse schliesslich den Betrag von 2,5 Milliarden Franken übersteigen.

Weder Massnahmen der Gebührenordnung noch eine totale Angebotsbeschränkung können die Entwicklung weiterer Liquiditätsdefizite verhindern. Vielmehr werden in den nächsten fünf bis sieben Jahren noch rund 2 Milliarden Franken an Forderungen (Kapital und Zins) aus Altgeschäften mit Ländern fällig, die bereits Umschuldungen vorgenommen haben. Diese Länder werden voraussichtlich das noch bestehende Umschuldungspotential soweit als möglich ausschöpfen wollen, obwohl sie Zahlungen unter neuen Verpflichtungen (eingegangen nach Abschluss der ersten Konsolidierung) fristgemäss erfüllen. Die ERG-Liquiditätsrechnung wird somit noch bis Ende der neunziger Jahre hauptsächlich von Konsolidierungsauszahlungen und -rückzahlungen einschliesslich Zinsen beeinflusst, wobei infolge der gewährten Karenzfristen von fünf bis zehn Jahren ein grosser Teil der Forderungen erst in den späten neunziger Jahren fällig zu werden beginnt.

Besonders schwerwiegend ist der Umstand, dass die Zinseinnahmen der ERG aus Konsolidierungsabkommen ihre Zinszahlungen an den Bund für die gewährten Vorschüsse nicht mehr decken. Dies bedeutet, dass der Bund seine eigenen Zinseinnahmen teilweise wieder mit zusätzlichen Vorschüssen finanzieren muss. Ohne Massnahmen, die diesen Mechanismus brechen, wird die ERG nicht von ihren Defiziten loskommen.

Wir schlagen deshalb vor, die ERG von den jährlichen Zinszahlungen auf den Verlusten der suspendierten Währungsgarantie ab 1. Januar 1990 zu befreien. Damit würde die Zinsrechnung der ERG jährlich um rund 35–45 Millionen Franken entlastet. Zinseinnahmen und Zinszahlungen könnten wieder in ein günstigeres Verhältnis gebracht werden. Infolge der gegenwärtig starken Zinsatzsteigerung wird die ERG dem Bund im Jahre 1990 weiterhin rund 50 Millionen Franken an Zinsen entrichten müssen.

Die Bilanz der ERG wird von dieser Zinsbefreiung nicht direkt beeinflusst. Die Unterdeckung auf wertberichtigter Basis wird bestehen bleiben und während einiger Jahre noch weiter anwachsen. Dem Umstand, dass aufgrund der schwierigen Lage der Entwicklungsländer die Rückzahlungen der Konsolidierungsguthaben nicht im Umfang der nominellen Guthaben erfolgen, wird durch die Wertberichtigung der Vorschüsse des Bundes an die ERG im Rahmen der Staatsrechnung Rechnung getragen. Diese Wertberichtigungen erfolgen im Ausmass der Unterdeckung der ERG-Bilanz. Bereits 1988 hat der Bund eine interne Wertberichtigung seiner Guthaben an die ERG um 425 Millionen Franken vorgenommen. Die Forderung an die ERG bleibt damit aber vollumfänglich bestehen.

Der Vorschlag der ERG, die Zinsen auf den Vorschüssen für Währungsverluste zu erlassen, drängt sich aus folgenden Überlegungen auf:

- Bei den Währungsverlusten handelt es sich um die primäre Ursache der unbefriedigenden ERG-Finanzlage. Die vorgeschlagene Entlastung stellt mit Blick auf Zeitpunkt der Implementierung und Wirkung das absolut minimal Notwendige dar.
- Die Währungsgarantie war eine für die ERG wesensfremde Aufgabe, die grundsätzlich nicht mit den Prinzipien der Eigenwirtschaftlichkeit zu vereinbaren war. So hat sie schliesslich vor allem als Konjunkturstütze in einer

- schwierigen wirtschaftlichen Situation gedient. Unter dem neuen ERG-Reformpaket müssten ähnliche Aufgaben entsprechend vorgängig durch direkte Garantien des Bundes abgedeckt werden.
- Die Währungsrisikoversicherung wurde 1985 eingestellt. Bei der vorgeschlagenen Massnahme handelt es sich somit um eine partielle finanzielle Bereinigung einer nicht mehr bestehenden Garantiesparte. Die daraus entstandenen Kosten sind bekannt und abgrenzbar.
 - 93 Prozent aller unter der Währungsrisikogarantie ausbezahlten Schäden stammen aus Verfügungen, die noch vor der Einführung der gesetzlichen Eigenwirtschaftlichkeit im Jahre 1981 gewährt wurden.
 - Im Gegensatz zu den Umschuldungsabkommen stehen den Schäden aus der Währungsgarantie keine Forderungen gegenüber. Diese Verluste sind definitiv und nicht wieder einbringbar.

Die Verluste, welche der ERG aus der Verschuldungskrise erwachsen werden, sind heute noch nicht abzusehen. Es ist damit zu rechnen, dass nicht mehr alle Guthaben vollumfänglich zurückbezahlt werden; dies um so weniger als heute die Schuldnerländer aufgrund der verschiedenen Entschuldungsinitiativen (Toronto-Abkommen im Pariser Klub und Brady Plan) verstärkt Schuldendiensterleichterungen erwarten.

Die ERG wird sich auch zukünftig an Umschuldungen im Pariser Klub beteiligen. In der Botschaft vom 21. Februar 1990 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen wird dazu die rechtliche Grundlage für weitere zehn Jahre erneuert. Sie wird unter anderem der ERG erlauben, sich an gewissen Schuldendiensterleichterungen in einem multilateralen Rahmen zu beteiligen. Da deren wegleitende Motivation die Schadensminderung ist, erfolgt daraus keine zusätzliche Abgeltung an die ERG. An diesem Prinzip wird auch für die Zukunft festgehalten.

Aus entwicklungspolitischen wie auch politischen und wirtschaftlichen Überlegungen im Falle der Oststaaten können auch zusätzliche Entschuldungsmassnahmen auf bilateraler Basis wünschbar werden. So sehen wir vor, Ihnen im Rahmen der Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewisse Entschuldungsaktionen zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer vorzuschlagen. In der erwähnten Botschaft über die Ermächtigung zum Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen eröffnen wir zudem Möglichkeiten, dass sich die Schweiz auch an bilateralen Aktionen, zugunsten von Oststaaten beteiligen könnte, sofern solche notwendig werden.

Für diese Fälle, deren Zweck nicht in erster Linie die Schadensminderung aus ERG-Sicht ist, schlagen wir im vorliegenden Beschlussentwurf vor, soweit ERG-Guthaben betroffen sind, die ERG im Ausmass der Abtretung ihrer Konsolidierungsguthaben an den Bund durch die Streichung von Vorschüssen abzugelten. Die Abgeltung der Exporteure sowie die Begründung der jeweiligen Aktion sind Gegenstand der oben erwähnten Rechtsgrundlagen, zu denen Sie sich separat äussern. Im vorliegenden Beschluss wird einzig der Abgeltungsmechanismus geregelt, der zur Anwendung gelangt, falls Entschuldungsaktionen ef-

fektiv stattfinden. Die finanziellen Auswirkungen auf die ERG sind somit schwerlich bezifferbar. Aus der erwähnten vorgeschlagenen Aktion zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer könnte allenfalls eine Entlastung von 200 bis 300 Millionen Franken über mehrere Jahre verteilt resultieren.

5 Die Währungsgarantie

51 Die Einführung der Währungsgarantie

In den sechziger Jahren geriet das System fester Wechselkurse immer stärker unter Druck. Im Mai 1971 stellte die Nationalbank vorübergehend ihre Dollar-käufe am Devisenmarkt ein. Der Bundesrat erhöhte den Goldgehalt des Franken um 7,07 Prozent. Aus dieser Frankenaufwertung ergab sich ein neuer Paritätskurs des Dollars von 4,0841 Franken gegenüber bisher 4,3728 Franken. Die Situation an den Devisenmärkten blieb jedoch labil und die Nationalbank musste zur Kursstützung weitere Dollars für mehrere Milliarden Franken übernehmen. Als die USA am 15. August 1971 die Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars erklärten, verzichtete die Nationalbank auf weitere Interventionskäufe. Nachdem die Vereinigten Staaten im Dezember den Dollar abwerteten, setzte der Bundesrat einen neuen Dollar-Mittelkurs von 3,84 Franken fest. Derartige Kursausschläge und -relationen stellten eine ernsthafte Gefahr für die Existenz weiter Teile der schweizerischen Exportindustrie dar.

Vor diesem Hintergrund wurde am 8. März 1972 im Nationalrat das Postulat Eisenring eingereicht, welches den Bundesrat beauftragte zu prüfen, ob die Schweiz ein System der Währungsrisikoversicherung, allenfalls in Verbindung mit der ERG, schaffen sollte.

Eine Absicherung des Währungsrisikos war seit der Einführung der ERG im Jahre 1934 grundsätzlich möglich. Die ursprüngliche Bestimmung, wonach die ERG-Leistungen zusammen mit allfälligen Zahlungseingängen die Selbstkosten nicht übersteigen durften, verhinderte aber in der Praxis eine ins Gewicht fallende Beanspruchung.

Im September 1972 beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung eine Gesetzesänderung, welche die Währungsabsicherung der ERG den Bedürfnissen anpasste. Diese Gesetzesänderung trat am 1. Juli 1973 in Kraft (AS 1973 1024). Die Währungsgarantie der ERG wurde als Versicherung weitergeführt: Kursverluste wurden entschädigt, Kursgewinne jedoch nicht abgeschöpft.

Die Währungsgarantie wurde anfänglich ergänzend zur Deckung des politischen und Transferrisikos gewährt; es wurde dafür kein Gebührenzuschlag erhoben. Die Schadenserfahrungen und Risikoperspektiven führten jedoch rasch zu einer besonderen Abgeltung von Garantien, die unter Einschluss der Währungsgarantie gewährt wurden. Die Zusatzgebühr wurde im September 1973 auf 100 Prozent der ordentlichen Gebühr festgelegt. 1975 (für Fristen von drei bis zwölf Monaten) und 1978 (für Fristen von zwölf Monaten bis fünf Jahre) wurde sie auf 200 Prozent und 1980 auf 300 Prozent erhöht.

1980 wurde dem erhöhten Risiko der Währungsgarantie dadurch besser Rechnung getragen, dass die Zeitzuschläge verdoppelt und die Deckungssätze bei

Fremdwährungsgeschäften um 10-Prozent-Punkte gesenkt wurden. Ergänzend wurde der für die Auszahlung von Schadenbetroffenen massgebende Selbstbehalt verschiedentlich angepasst und nach Währungen differenziert. Damit näherte sich die ERG den Kosten der Devisentermingeschäfte der Banken weiter an.

Die massiven, oft sprunghaft entstehenden Veränderungen des Wechselkurses des Schweizer Frankens zwischen 1972–1978 bestätigten in der Folge die bei der Einführung der Garantie gehegten Befürchtungen der längerdauernden Instabilität der Währungsverhältnisse. So sank der Wert des US-Dollars von 3,84 Franken im Jahr 1972 auf 1,45 Franken im Jahr 1978. Der Gesetzgeber trug 1975 der schwierigen konjunkturellen Lage auch durch die Verabschiedung von Massnahmen gegen Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüche Rechnung.

52 Die Aufhebung der Währungsgarantie

Mit der restriktiveren Geldpolitik der USA ab 1979 stärkte sich auch der Kurs des Dollars wieder. Der Kurs der Deutschen Mark stabilisierte sich ebenfalls. Mit steigendem Dollarkurs und bei allgemein stabileren Kursverhältnissen reduzierte sich die Notwendigkeit von staatlichen Kurssicherungsmassnahmen zugunsten der Exportindustrie. Dies zeigte sich auch in der Nachfrage nach ERG-Garantien, die mit wieder steigendem Dollarkurs ab 1981 abflachte. Aufgrund der stabileren Währungsverhältnisse sowie in Anbetracht der inzwischen vorhandenen Absicherungsmöglichkeiten im Markt schien die Unterstützung durch die Währungsgarantie weder länger notwendig noch gerechtfertigt. Das einer staatlichen Währungsversicherung inhärente Dilemma trat je länger je klarer in Erscheinung: Werden nämlich für diese Versicherung Prämien verlangt, die unter den Kosten der marktmässigen Alternative (in Form des Devisenterminmarktes) liegen, wird eine Selbstfinanzierung illusorisch. Werden aber jene Prämien verlangt, die den Marktkosten entsprechen, wird die staatliche Versicherung redundant.

Unter den gegebenen Umständen beschloss der Bundesrat im April 1985, die Währungsgarantie zu suspendieren.

53 Beanspruchung der Währungsgarantie und Rechnungsergebnis

Zwischen 1973 und 1985 wurden 27 800 Verfügungen für Währungsgarantien im Wert von 17,974 Milliarden Franken erteilt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Lieferwert pro Garantie von rund 640 000 Franken. Rund 12,1 Milliarden Franken entfielen auf kurzfristige, 5,8 Milliarden Franken auf mittel- und längerfristige Garantien.

Als Folge der starken Frankenaufwertung wuchsen die der ERG entstehenden Kursverluste rasch an. Sie erreichten – bezogen auf das Verfügungsjahr der Garantien – 1974 mit 333 Millionen Franken und 1978 mit 286 Millionen Franken ihre Höhepunkte. Gebühreneinnahmen und Schäden der Währungsgarantien verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Geschäftsjahre:

Rechnungsergebnis der Währungsgarantie

Tabelle 1

Verfügungsjahr der Garantie	Gebühreneinnahmen (bezogen auf Verfügungsjahr) Mio. Fr.	Schäden (bezogen auf Verfügungsjahr) Mio. Fr.
1973	5,9	46,2
1974	33,3	333,1
1975	8,0	10,2
1976	25,0	36,1
1977	50,2	89,1
1978	98,3	286,5
1979	114,4	213,1
1980	87,1	146,6
1981	92,6	71,0
1982	43,1	22,8
1983	23,1	2,6
1984	0,1	1,2
1985	0,1	0,4
1986	-	-
1987	-	-
	581,1	1258,9

Die Tabelle zeigt, dass 93 Prozent bzw. 1167 Millionen Franken aller Währungsverluste aus Verfügungen stammen, die vor Einführung der gesetzlich geforderten Eigenwirtschaftlichkeit im Jahre 1981 gewährt wurden.

Die Schadenzahlungen wurden an die Firmen folgender Branchen vergütet:

Schadenzahlungen nach Branchen

Tabelle 2

	Mio. Fr.	Mio. Fr.
<i>Langfristige Währungsgarantie</i>		
Maschinen	654,4	
Diverse	0,4	654,8
<i>Kurzfristige Währungsgarantie</i>		
Maschinen	210,2	
Uhren	180,6	
Chemie	108,4	
Textil	95,2	
Bau	4,5	
Diverse	5,2	604,1
Total		1258,9

54 **Belastung der ERG – Gesamtrechnung durch die Währungsgarantie**

Die Kosten, die der ERG aus der Währungsgarantie erwachsen, beliefen sich bis Ende 1988 auf 866 Millionen Franken. Bis Ende 1989 werden diese Kosten auf 900 Millionen Franken angestiegen sein. Davon sind 678 Millionen Franken auf die Differenz zwischen Prämieinnahmen und Schadensauszahlungen zurückzuführen; der Rest von 222 Millionen Franken ist auf Zinskosten zurückzuführen, die der ERG aus den währungsbedingten Verlusten erwachsen sind.

Die dieser Rechnung zugrundeliegenden Prämieinnahmen sind zu hoch veranschlagt. Sie schliessen auch jenen Teil der zweiteiligen Gebühr ein, die der Abgeltung des politischen Risikos diene. Somit dürften die effektiven Einnahmen um etwa einen Drittel überschätzt, das heisst der eigentliche Verlust der Währungsgarantie im engeren Sinne um rund 190 Millionen Franken zu tief ausgewiesen sein. Obwohl diese Zweiteilung der Gebühr angewandt wurde, war aber in den meisten Fällen die ausschlaggebende Motivation die Absicherung der Währungsgarantie. Auf die Ausscheidung der Prämie musste verzichtet werden, weil eine eindeutige Zuweisung schwerlich möglich ist.

Andererseits ist die ERG aufgrund eines Bundesratsbeschlusses des Jahres 1975 in den Genuss eines Betrages von 173 Millionen Franken gekommen. Die aufgrund der Verordnung vom 4. Juli 1972 über die Verzinsung ausländischer Gelder und der Verordnungen vom 20. November 1974 und 20. Januar 1975 über Massnahmen gegen den Zufluss ausländischer Gelder von der Schweizerischen Nationalbank erhobenen Kommissionen (Negativzinsen) wurden der ERG gutgeschrieben. Es wurde dabei argumentiert, dass zwischen den Massnahmen zum Schutz der Währung und den Währungsverlusten der ERG ein indirekter Zusammenhang bestehe. Die starke Abschwächung des Dollarkurses, die unter anderem auf Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zurückzuführen war, verursachte der ERG grössere Kursverluste. Die Zuweisung an die ERG wurde ferner damit begründet, dass dem Bund während Jahren die Überschüsse des ERG-Fonds zinslos zur Verfügung gestanden hatten. Dadurch waren der ERG rund 165 Millionen Franken an Zinseinnahmen entgangen.

Im weiteren wurde die ERG im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft von 1983 angehalten, ihre Leistungen nicht einzuschränken und die Deckungssätze massvoll zu erhöhen. Die entsprechende Botschaft vom 31. Januar 1983 (BBl 1983 I 841) hält dazu fest:

Um die Einhaltung dieses Grundsatzes (d. h. der Eigenwirtschaftlichkeit) sicherzustellen, wären die Leistungen sofort einzuschränken und zu verteuern. Solche Massnahmen sind jedoch bei der heutigen Wirtschaftslage nicht zu verantworten. Die vorstehend beschriebene Weiterführung der ERG bedingt, dass eine vorübergehende Abweichung vom Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip in Kauf genommen wird (...). Erst später (...) soll der Bundesgesetzgeber darüber befinden, in welchem Ausmass die aufgelaufenen Vorschüsse in Beiträge umzuwandeln sind.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen schlagen wir vor, die ERG von den Zinsen auf den ausgewiesenen Währungsverlusten von 900 Millionen Fran-

ken zu befreien. Diese Massnahme ist dringlich und stellt in bezug auf die finanziellen Bedürfnisse der ERG ein absolutes Minimum dar.

55 Grundsätzliche Erwägungen zur teilweisen Entlastung der ERG für die Währungsgarantieverluste

Das der ERG vom Parlament im Jahre 1973 übertragene Mandat, über das damals vorhandene Marktangebot hinausgehende Währungsgarantien zu gewähren, entsprach einer wirtschaftlichen Notwendigkeit, war aber trotz wiederholter und massiver Anpassungen der Prämien auf eigenwirtschaftlicher Basis nicht zu erfüllen. Eine Abgeltung der entstandenen Verluste der Währungsgarantie durch Prämien erhöhungen bei der zukünftigen Versicherung politischer Risiken wäre prohibitiv. Prämien erhöhungen stossen dort an Grenzen oder stehen gar im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten, wo die Prämien im Vergleich zu den im Ausland geforderten Gebühren die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft in Frage stellen. Des weiteren ist die Benützerstruktur nach Branchen für die Währungsgarantie und für die Abdeckung politischer Risiken unterschiedlich. Die heutigen Benützer der ERG müssten somit nachträglich auch Verluste mittragen helfen, die anderweitig verursacht wurden.

Die starken und abrupten Aufwertungen des Schweizer Frankens stellten die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft vor schwierige Aufgaben. Die Währungsgarantie hat einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung dieser schwierigen Phase geleistet und mitgeholfen, soziale und wirtschaftliche Anpassungskosten auf ein erträgliches Ausmass zu begrenzen. Durch die Gewährung der Währungsgarantie und der ERG im allgemeinen blieben und bleiben dem Bund, den Kantonen und Gemeinden beachtliche Steuereinnahmen erhalten, da Verluste ohne ERG-Deckung den steuerbaren Ertrag reduzieren. Die von der Industrie erlittenen Schäden von 1259 Millionen Franken hätten ohne Abgeltung durch die Währungsgarantie steuerliche Einnahmeverluste von mehreren hundert Millionen Franken verursacht.

Die Zinssuspendierung auf den Währungsverlusten ist auch gegenüber dem Ausland vertretbar, da es sich nicht um eine Massnahme mit wettbewerbsverzerrenden Wirkungen handelt. Die unter der Währungsgarantie vorhandene Unterstützung wurde abgeschafft, das heisst das Angebot reduziert. Durch die Zinssuspendierung entstehen der schweizerischen Exportwirtschaft auch keine finanziellen Vorteile bei der Versicherung der politischen Risiken. Gewisse ausländische ERG tragen zudem allgemein keine Zinskosten und erhalten verschiedentlich Zuschüsse ihrer Regierungen bzw. buchen ihre Defizite laufend über den Staatshaushalt ab.

6 Neuordnung der ERG

61 Auflage der Eigenwirtschaftlichkeit

Das ERG-Gesetz hält neben dem Ziel der Exportförderung die Eigenwirtschaftlichkeit fest. Implizit ist die Annahme, dass die ERG subsidiär zum privaten Markt auftritt.

Politische Risiken lassen sich jedoch nicht in versicherungsmathematischem Sinne berechnen. Es ist unmöglich, mit einer einigermaßen gesicherten Wahrscheinlichkeit etwas über den potentiellen Schadenverlauf auszusagen. Diese Tatsache erschwert es das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen, die ja bei praktisch keiner Prämie erzwingbar oder planbar ist. Die Prämienfestsetzung stösst zudem dort an Grenzen oder steht sogar im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der ERG, nämlich der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und Förderung des Aussenhandels, wo die Prämien im Vergleich zu den im Ausland geforderten Gebühren die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft in Frage stellen. Die Eigenwirtschaftlichkeit kann also nur als Auflage unter einem langfristigen Zeithorizont verstanden werden. Die gleichzeitige Berücksichtigung der Anliegen der Exportförderung und der Eigenwirtschaftlichkeit erfordern somit eine Ziel-Auflagenoptimierung, was einer permanenten Gratwanderung gleichkommt. Treten Ereignisse ein, die sich nicht auf Einzelgarantiefälle beschränken, sondern sich länderweise bzw. weltweit ausbreiten (wie z. B. die heutige Schuldenkrise), oder muss die ERG Aufgaben übernehmen, die ihr wesensfremd sind (wie z. B. die Versicherung von Währungsrisiken), kann die Eigenwirtschaftlichkeit ohne Entlastung schwerlich gewährleistet werden.

62 **Vorgesehene Revisionsmassnahmen**

Die Befreiung der ERG von weiteren Zinsbelastungen auf den Währungsgarantieverlusten sowie die Entlastung bei allfälligen Entschuldungsaktionen ist Teil einer umfassenderen Neuordnung der ERG. Während die hier vorgeschlagenen Massnahmen der Vergangenheitsbewältigung dienen, sind die restlichen Massnahmen auf die zukünftige ERG-Politik mit dem Ziel einer verbesserten Eigenwirtschaftlichkeit ausgerichtet. Die Massnahmen der Zinsbefreiung und der Neuorientierung stellen somit eine Einheit dar. Bei den weiteren bereits teilweise realisierten Massnahmen handelt es sich dabei um folgende Punkte:

a. *Einführung einer neuen Gebührenordnung*

Auf 1. Mai 1989 wurde mit der Revision der Verordnung über die Exportrisikogarantie (Änderung vom 5. April 1989; AS 1989 628) eine umfassende Neuordnung des Prämiensystems eingeführt. Im neuen Gebührensystem werden die Prämien verstärkt nach Risikogesichtspunkten differenziert.

Durch die Möglichkeit der Vergabe von Rabatten und der Erhebung von Zuschlägen wird diese Flexibilität zur Differenzierung zusätzlich erhöht. Einerseits wird damit versucht, gute Versicherungsrisiken durch die Prämienverbilligung wieder anzuziehen, um eine bessere Risikostreuung zu erzielen. Andererseits werden schlechtere Versicherungsrisiken durch eine Verteuerung besser abgegolten. Mit der späteren Einführung einer Pauschalpolice soll mit entsprechenden Anreizen die Risikoverteilung des ERG-Engagements weiter verbessert werden. Der Exporteur, der bereit ist, ein umfassenderes Volumen seiner Exporte mit angemessener Risikoverteilung bei der ERG abzuschließen, kann in den Genuss eines zusätzlichen Rabattes

gelangen. Angebotsverbesserungen beschränken sich auf solche Massnahmen, die durch entsprechende Abgeltung zur Voraussetzung verbesserter Eigenwirtschaftlichkeit werden können. Insbesondere können höhere Deckungssätze durch zusätzliche Abgeltung eingekauft werden.

Es ist nach einigen Monaten der Einführung noch zu früh, gesicherte Aussagen über die Auswirkungen der neuen Gebührenordnung machen zu können. Sicherlich kann die neue Gebührenordnung aber nicht die Schäden aus der Vergangenheit kompensieren.

b. *Ausschluss von Risiken bzw. deren Abgeltung an die ERG*

Die Übertragung besonderer Aufgaben mit wirtschaftlicher, konjunktureller oder entwicklungspolitischer Zielsetzung an die ERG begründet für diese erhöhte Risiken, die mit dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit nicht vereinbar sind. Darunter fallen z. B. Massnahmen, wie sie 1983 zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft ergriffen wurden, wie auch die seinerzeitige Aktivierung der Währungsgarantie. Zukünftig müssten solche erhöhte Risiken von der ERG ferngehalten bzw. durch Eventualverpflichtungen Abgeltungsmöglichkeiten geschaffen werden. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen sind jeweils vom Gesetzgeber zu schaffen. So wurden zum Beispiel erstmals im Zusammenhang mit der Botschaft vom 22. November 1989 über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechenden Soforthilfemassnahmen (BB1 1990 I 145) die notwendigen Garantien für kommerzielle Kredite direkt vom Bund abgesichert. Die Botschaft vom 21. Februar 1990 über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sieht ferner Garantien vor, die anstelle der ERG bei Mischkrediten in kritischen Ländern den kommerziellen Teil der Finanzierung abdecken bzw. eventuelle Schäden der ERG abgelteten.

7 **Allgemeine Aspekte der ERG-Politik**

71 **Die Mitberücksichtigung entwicklungspolitischer Grundsätze**

Im Jahre 1981 wurde die Mitberücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der Gesuchsprüfung gesetzlich verankert (Änderung des ERG-Gesetzes vom 10. Okt. 1980; AS 1981 56). Dabei ging es dem Gesetzgeber einerseits darum, den prioritären Charakter der ERG als Exportförderungsinstrument zu unterstreichen, dabei aber zu vermeiden, dass durch ERG-Deckungszusagen die Verwirklichung von Prestigeprojekten in Entwicklungsländern begünstigt würde. Andererseits galt es in Ländern, in welchen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit aktiv ist, widersprüchliche Situationen zwischen schweizerischen Exportfinanzierungen und Entwicklungsprojekten auszuschliessen. Die Anwendung des Gesetzesartikels beschränkt sich auf die ärmeren Länder. Diese Einschränkung liegt darin begründet, dass die meisten dieser Länder nur eine sehr beschränkte Aufnahmefähigkeit für kommerzielle Kredite haben und aufgrund ihres Entwicklungsstandes über schwache Verwaltungen verfügen, die oftmals

weder institutionell noch erfahrungsmässig in der Lage sind, Angebote für Projekte sorgfältig auf Zweck und Nutzen hin zu analysieren und zu planen.

Mit Blick auf die erwähnte Zielsetzung von Artikel 1 Absatz 2, findet entsprechend bei Projekten in ärmeren Entwicklungsländern sowie allen Ländern die Empfänger von Mischkrediten sind, eine entwicklungspolitische Abklärung statt. Geprüft werden Sinn und Zweck der Investition, so z. B. die Wirtschaftlichkeit und Lebensfähigkeit des Projektes, die Priorität des Vorhabens im nationalen Entwicklungsprogramm, der mit der Investition lokal erzeugte Mehrwert, die verwendete Technologie und die damit notwendigerweise verbundene Ausbildung, der vorgesehene Unterhalt und die laufende Finanzierung des Projektes sowie die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Relevant ist insbesondere auch die Art der Auftragsvergabe. Bei direkter Auftragsvergabe drängen sich eingehendere Abklärungen auf als bei Projekten, die internationalen Ausschreibungen unterliegen.

Die Abklärungen müssen indirekt erfolgen, da die ERG in keinem Rechtsverhältnis zum Empfängerland steht, im Unterschied etwa zur Entwicklungszusammenarbeit, bei welcher staatliche Leistungen zu Vorzugsbedingungen zwischen der Schweiz und dem Empfänger vertraglich begründet sind und auch zwischenstaatliche Informations- und Kontrollpflichten beinhalten. Das Verhältnis einer Exportkreditversicherung besteht aber ausschliesslich und unabänderbar mit dem schweizerischen Exporteur, der Antrag auf eine Versicherung stellt. Als Vertragspartner des Importeurs im Empfängerland ist er gegenüber der ERG auskunftspflichtig. Die Abklärung durch den Exporteur, der bei Lieferungen immer in einem Konkurrenzverhältnis steht, ist nicht immer sehr einfach, da seine Lieferung oftmals nur Teil eines grösseren Projektes ist. Zudem kann der Importeur, der ja keinen zusätzlichen Gegenwert erhält, spezifisch schweizerische Anliegen um Zusatzinformationen als unangenehm empfinden und auch als Eingriff in seine Souveränitätsrechte betrachten. Entsprechend werden die Angaben des Exporteurs durch zusätzliche Rückfragen und Abklärungen der ERG-Kommission geprüft, nämlich beim Dienst für Entwicklungsfragen des BAWI, der für die aussenwirtschaftlichen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Stelle in der Bundesverwaltung. Daneben werden in besonderen Fällen die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und auch die Schweizerischen Botschaften sowie namentlich die Weltbank konsultiert. Die Weltbank hat sich im Rahmen der OECD-Exportkreditorgane bereit erklärt, auf Anfrage hin Auskünfte über Projektvorhaben und deren Stellenwert in den nationalen Entwicklungsprogrammen zu erteilen. Wir machen seit einiger Zeit von dieser Gelegenheit Gebrauch und haben damit gute Erfahrungen gemacht. Erschwert wird unsere Aufgabe allerdings dadurch, dass unseres Wissens keine andere ERG explizit entwicklungspolitische Anliegen in die Prüfung einbezieht und entsprechend Situationen entstehen können, in welchen andere Staaten Deckung für Projekte gewähren, die wir aus entwicklungspolitischen Überlegungen verweigern.

Der allergrösste Teil der Verfügungen, die für die ärmeren Länder noch gewährt werden, sind Lieferungen kleineren Ausmasses; eigentliche Projektfinanzierungen bilden die Ausnahme, und solche mit Garantiesummen von über 50 Millionen Franken sind praktisch inexistent. Die bestehenden wirtschaftli-

chen Schwierigkeiten mit den damit verbundenen finanziellen Engpässen haben in diesen Ländern – unter aktiver Mitwirkung von Weltbank und staatlichen bilateralen Entwicklungshilfeorganisationen – weitgehend bewirkt, dass die gewählten Vorhaben besser analysiert werden und Vorrang geniessen. Für einen grossen Teil der Projekte, für welche die ERG noch Gesuche für Lieferungen nach diesen Ländern erhält, sind auch Entwicklungshilfefinanzierungen mit im Spiel. Dies ermöglicht es der ERG, sich auf vorhandene Machbarkeitsstudien und Evaluationen der Entwicklungshilfeorganisationen abzustützen.

Mit der aufgezeigten Vorgehensweise und mit Blick auf die Gesetzesintention wie auch die rechtlichen Besonderheiten des ERG-Verhältnisses zum Empfängerland werden wir den geforderten Anliegen gerecht. Weitere Anpassungen drängen sich nicht auf.

72 Entscheidungsbefugnisse

Über die Gewährung von ERG-Verfügungen entscheidet je nach Garantiesumme entweder das Bundesamt für Aussenwirtschaft, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Finanzdepartement, oder in besonderen Fällen der Bundesrat. Die Entscheide werden aufgrund von Anträgen der ERG-Kommission getroffen. Einsetzung und Zusammensetzung der Kommission obliegt dem Bundesrat. Die entsprechende ERG-Verordnung vom 15. Januar 1969 (SR 946.111) hält die Zahl von sechs Mitgliedern fest, wovon drei den Bund und drei die Wirtschaft vertreten. Dabei macht der Bundesrat von der gesetzlich verankerten Möglichkeit Gebrauch, Organisationen der Wirtschaft beim Vollzug beizuziehen.

Wir haben die Zusammensetzung der Kommission verschiedentlich überprüft, so z. B. im Zusammenhang mit der Motion Renschler vom 4. März 1987 und kürzlich wieder im Zusammenhang mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom April 1988 (BBl 1988 II 665, Ziff. II/4). Da sowohl den ausenwirtschaftlichen, finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Interessen des Bundes als auch den Anliegen der Garantienehmer angemessen Rechnung getragen wird, war eine Änderung der Zusammensetzung der ERG-Kommission unseres Erachtens nicht notwendig. Wir werden im Lichte der parlamentarischen Diskussion die Frage nach Ablauf der jetzigen Wahlperiode erneut überprüfen.

73 Information und Transparenz

Über die letzten Jahre hinweg wurde die Information über die ERG stark ausgebaut. Wir überprüfen laufend, in welchen weiteren Bereichen ein öffentliches Interesse an zusätzlicher Information gegeben ist. Dabei ist jedoch der vertrauliche Charakter gewisser Informationen zu berücksichtigen. So können z. B. weder individuelle ERG-Transaktionen noch Länderengagements veröffentlicht werden. Dies entspricht allgemeingültiger internationaler Praxis. Den für die ERG zuständigen parlamentarischen Kommissionen sowie der Finanzkontrolle des Bundes als Revisionsstelle der ERG sind hingegen alle Informationen zur Ausübung ihrer Kontrollfunktion zugänglich.

74 Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

Verschiedentlich wird eine bevorzugte Behandlung kleiner und mittlerer Betriebe in der ERG angeregt. Dies betrifft insbesondere die ERG-Verfahren und eine Begünstigung über die Tarifstruktur.

Grundsätzlich kann es nicht Aufgabe der Exportrisikogarantie sein, Klein- und Mittelbetriebe bevorzugt zu behandeln. Die Exportrisikogarantie bezweckt die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels. Es geht somit um eine globale Arbeitsmarkt- und Aussenhandelspolitik. Zur Erfüllung struktureller Ziele stehen andere Instrumente zur Verfügung, z. B. der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (SR 951.24).

Die Bedürfnisse nach ERG-Deckung sind unterschiedlich; viele kleinere Firmen sind nicht direkt im Exportgeschäft tätig, sondern sind Zulieferer von grösseren Exporteuren. Auch wickeln kleinere Firmen ihren Auslandsabsatz oft über Handelshäuser ab. Wo sie direkt als Exporteure auftreten, können sie vielfach ihre Geschäfte bar oder mit kurzen Zahlungsfristen abwickeln. Dabei sind sie bestrebt, keine Restrisiken – wie bei der ERG – übernehmen zu müssen, und machen deshalb unter anderem von Finanzierungsinstrumenten wie Forfaitierung oder Factoring Gebrauch. Die Erfahrung zeigt ferner, dass viele von ihnen die ERG im allgemeinen nur für die Abdeckung schlechter Risiken beanspruchen, für die anderswo keine Absicherungsmöglichkeiten mehr bestehen.

Wenn die ERG-Gesetzesgrundlage und die sich auf sie stützende Praxis auf eine Bevorzugung verzichten, so hat die neue Gebührenrevision doch grundlegende Verbesserungen und Vorteile für kleinere und mittlere Firmen mit sich gebracht. So wurden die Prämien durch die Differenzierung nach Risiken marktnäher ausgestaltet; dies vor allem auch im kurzfristigen Bereich, wo aufgrund der speziellen Risikosituation (normalerweise Ausschluss von Umschuldungen) teilweise sogar höhere Deckungssätze als für mittel- und längerfristige Geschäfte gewährt werden. Die Möglichkeit, Deckungssätze von 90 bis 95 Prozent einzukaufen, ermöglicht es diesen Firmen, die Restrisiken auf ein Minimum zu beschränken. Sodann soll inskünftig die Möglichkeit einer Pauschalpolice angeboten werden, was namentlich für kleinere und mittlere Firmen interessant sein dürfte. Dieses Instrument ermöglicht dem Exporteur eine umfassende und administrativ stark vereinfachte Absicherung.

Die neue ERG-Gebührenpolitik ist ferner so ausgestaltet, dass kleinere Lieferungen zu möglichst günstigen Tarifen offeriert werden, hingegen bei Ländern mit besonderem Risiko für Lieferungen ab 5 Millionen Franken Gebührensuschläge erhoben werden. Dies bewirkt neuerdings, dass Garantiennehmer, die die ERG mit höheren Garantierisiken belasten, auch eine zusätzliche Abgeltung leisten müssen. Um den Zugang kleiner Firmen zur ERG nicht zu erschweren, wurde bis anhin auf die Erhebung einer Minimalprämie verzichtet, die wenigstens die mit der Gesuchstellung verbundenen Administrativkosten decken würde.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

81 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Massnahme, die ERG von den Zinsen auf den Verlusten der Währungsgarantie von 900 Millionen Franken zu befreien, hat keine zusätzlichen Ausgaben in der Finanzrechnung des Bundes zur Folge. Die entgangenen Einnahmen bewirken einen um diesen Betrag verminderten Budgetvorschuss. Bei allfälligen Entschuldungsmassnahmen ist die Finanzrechnung des Bundes nicht betroffen. Hingegen tritt in der Vermögensrechnung eine Minderung der Guthaben um den noch nicht wertberichtigten Betrag ein.

82 Personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen haben keine personellen Auswirkungen beim Bund.

9 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung 1987–1991 weist der Bundesrat auf die unbefriedigende finanzielle Lage der ERG und die Notwendigkeit von Massnahmen hin (BBl 1988 I 395, Ziff. 1.1).

Die vorgeschlagenen Massnahmen stimmen deshalb mit der Legislaturplanung überein.

10 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage tangiert das europäische Recht nicht.

Alle europäischen Staaten verfügen über ERG-Einrichtungen; sie alle kämpfen mit ähnlichen finanziellen Schwierigkeiten. Die Abgeltungen und Entlastungen finden in unterschiedlicher Form statt. So werden in vielen Ländern die Defizite über die laufenden Finanzrechnungen abgebucht, so dass die Vorschüsse hier grundsätzlich zinsfrei sind.

11 Rechtliche Grundlagen

11.1 Verfassungsmässigkeit

Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV ermächtigt den Bund, Massnahmen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige zu erlassen. Nach Artikel 31^{quinquies} BV trifft der Bund Vorkehrungen für eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Die Währungsgarantie hat während der Zeit starker und abrupter Aufwertungen des Schweizer Frankens einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der damaligen schwierigen Lage der Exportindustrie geleistet und mitgeholfen, soziale und wirtschaftliche Anpassungskosten auf ein erträgliches Ausmass zu begrenzen.

Durch die finanzielle Entlastung wird die Funktionsfähigkeit der ERG wieder verbessert. Dies wird ihr ermöglichen, auch zukünftig ihren Gesetzauftrag wirkungsvoll zu erfüllen.

11.2 Erlassform

Der beantragte Bundesbeschluss über Massnahmen zur Entlastung der Exportrisikogarantie enthält rechtssetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11). Zudem erfordert die Gewährung von Bundesbeiträgen eine besondere rechtssatzmässige Basis, die im Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) nicht gegeben ist. Da es sich um einen Erlass handelt, der sich auf die Zinsbefreiung der ERG aus Schäden aus der im Frühjahr 1985 eingestellten Währungsgarantie sowie auf die Übernahme der Kosten aus allfälligen Entschuldungsmassnahmen bezieht, ist dafür die Rechtsform eines zeitlich befristeten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses (Art. 6 GVG) vorzusehen.

3750

Bundesbeschluss *Entwurf* **über Massnahmen zur Entlastung der Exportrisikogarantie** **(ERG)**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 31^{bis} Absatz 2 und 31^{quinquies} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Februar 1990¹⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Der Bund erlässt der Exportrisikogarantie (ERG) die Zinsen auf Vorschüssen auf den Verlusten, welche der ERG aus Entschädigung für die Deckung von Währungsrisiken sowie den entsprechenden Zinskosten entstanden sind.

² Massgebend sind Verfügungen der ERG vom 1. Juli 1973 bis zum 31. März 1985.

Art. 2

¹ Der Bund erlässt der ERG Vorschüsse im Ausmass der Konsolidierungsguthaben, welche die ERG ihm abtritt.

² Massgebend sind bis 30. April 1989 erlassene Verfügungen, welche Gegenstand von Entschuldungsaktionen des Bundes sind.

Art. 3

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1990 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1999.

3750