



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 1. Juni 1993
 Décision
 Decisione

Exportrisikogarantie für die Lieferung von Pilatus PC-7 Turbo
 Trainern nach Südafrika

Aufgrund des Aussprachepapiers des EVD vom 25. Mai 1993
 Aufgrund der Beratung wird

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

1. Vom Aussprachepapier des EVD vom 25. Mai 1993 wird Kenntnis
 genommen.
2. Die Exportrisikogarantie wird gewährt.

Protokollauszug an:

Frau Bundesrätin	
HH. Bundesräte	7 Ex.
BK/FC, AC, Mu	3 Ex.
EVD (BAWI)	3 Ex.

Für getreuen Protokollauszug:

Alles als möglich





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA
 DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

2310.1

Bern, 25. Mai 1993

An den
 B u n d e s r a t

Aussprachepapier

Exportrisikogarantie für die Lieferung von PILATUS PC-7 Turbo Trainern nach Südafrika

1. Ausgangslage

Am 22. bzw. 26. März 1993 reichten die PILATUS Flugzeugwerke AG, Stans bei der ERG-Geschäftsstelle die zwei folgenden Anträge für die Gewährung einer ERG-Garantie für die Lieferung von PC-7 Turbo Trainern nach Südafrika ein:

- 60 PILATUS PC-7 im Lieferwert von 149 Mio. Fr.
- Avionic-Ausrüstung im Lieferwert von 12 Mio. Fr. (Flugelektronik)

Gleichzeitig kündigten die PILATUS-Werke folgende weitere Gesuche an:

- Logistik im Lieferwert von 25 Mio. Fr.
- Optionen im Lieferwert von 4 Mio. Fr.
- Ausbildung im Lieferwert von 4 Mio. Fr.

Insgesamt dürfte der ERG damit ein Liefervolumen von 194 Mio. Fr. zur Gewährung einer Absicherung unterbreitet werden.

Dank der hohen Anzahlung (40%) und der Fortschrittszahlungen, welche die PILATUS-Werke gegenüber ihren südafrikanischen Verhandlungspartnern durchsetzen

konnten, würde das maximale Risiko der ERG jedoch insgesamt bei 30 Mio. Fr. mit Bezug auf die Fabrikation und 15 Mio. Fr. mit Bezug auf ausstehende Zahlungen beschränkt bleiben. In einem "worst-case"-Szenario würde damit der Höchstschaden der ERG 45 Mio. Fr. betragen und damit unterhalb des für einzelne Südafrika-Geschäfte gegenwärtig geltenden Plafonds von 50 Mio. Fr. liegen.

Aus diesem Grund kam die ERG-Kommission, welche die Risiken für die ERG und die Auswirkungen auf die Beschäftigung gegeneinander abwog, zu einer positiven Gesamtbeurteilung, wobei sie allerdings empfiehlt, alle mit diesem spezifischen Projekt verbundenen besonderen politisch bedingten Risiken wegzubedingen.

Artikel 23, Absatz 2 ERG-V sieht vor, dass Gesuche von besonderer Tragweite und Bedeutung dem Bundesrat vorzulegen sind. Im vorliegenden Fall liegt die besondere Tragweite in der aussen- und innenpolitischen Sensitivität des Geschäftes.

Zum Verhältnis zwischen ERG und Ausfuhrbewilligung ist zu erwähnen, dass grundsätzlich für die Rechtswirksamkeit von Garantien die Voraussetzung gilt, dass die Ausfuhr der Güter und Dienstleistungen, die der Garantie zugrunde liegen, mit der schweizerischen Rechtsordnung zu vereinbaren ist. Bei Gütern, welche einer Bewilligungspflicht unterliegen, muss die Ausfuhrbewilligung vorliegen.

Die Gewährung einer ERG-Garantie für die PC-7-Lieferungen nach Südafrika ist deshalb an das Vorliegen einer Ausfuhrbewilligung gebunden.

2. Die Beurteilung durch die ERG-Kommission

Die ERG-Kommission prüfte ihrer Aufgabe entsprechend Länderrisiko, Projektrisiko und Beschäftigungswirkung, jedoch nicht die politische Dimension des Geschäftes.

2.1. Länderrisiko

Das Länderrisiko wird vor allem durch die finanzielle Lage und Verschuldungssituation sowie die politische Entwicklung beeinflusst.

Die finanzielle Lage Südafrikas zeichnete sich in den letzten Jahren durch eine hohe Stabilität aus, die sich namentlich auf jährliche Ertragsbilanzüberschüsse in der Grössenordnung von 2 Mrd. \$ stützte. Diese Entwicklung trug zu einer graduellen Reduktion der südafrikanischen Aussenschuld bei, welche sich von 1989-1992 um 2 Mrd. \$ auf 18 Mrd. \$ zurückbildete. Der gesamte Schuldendienst belief sich 1992 auf 10,2% der Exporteinnahmen, womit Südafrika im internationalen Vergleich gut abschneidet. Dabei ist allerdings zu beachten, dass rund 5 Mrd. \$ der südafrikanischen Aussenschuld noch von dem in den achtziger Jahren mit den internationalen Banken ausgehandelten Zahlungsaufschub (Erstreckung der Kapitalrückzahlung) erfasst sind. Die Devisenreserven werden für Ende 1992 auf 1,8 Mrd. \$ geschätzt. Diese weisen steigende Tendenz auf, sind aber gemessen am Importbedarf bescheiden.

Zusammen mit den Goldreserven decken sie einen Importbedarf von nur zwei Monaten. Für 1993 wird dank höherem Ertragsbilanzüberschuss insgesamt mit einer weiteren bescheidenen Verbesserung der Aussen- und Reserveposition gerechnet.

In Frage gestellt werden könnte diese Entwicklung durch die politischen Risiken. Unruhen, Streiks und bürgerkriegsähnliche Zustände würden sich negativ auf die finanzielle Lage auswirken, ohne angesichts des grossen wirtschaftlichen Reichtums Südafrikas allerdings notwendigerweise dessen Zahlungsfähigkeit in Frage zu stellen. Ohne das Potential an Spannungen und Problemen zu unterschätzen, werden die schrittweisen Reformen und die Oeffnung gegenüber der schwarzen Mehrheit sowie die besonnene und pragmatische Art und Weise, in der es de Klerk und Mandela immer wieder gelingt, Schwierigkeiten zu überwinden und Rückschläge aufzufangen, als positives Element beurteilt.

Auf Grund der Gegenüberstellung und Abwägung dieser verschiedenen Beurteilungselemente des Länderrisikos hat die ERG-Kommission folgende Garantiepolitik für Südafrika festgelegt: Deckungsleitsatz von 90% im kurzfristigen Bereich und von 80% (mit Einkaufsmöglichkeit bis 90%) für mittel- und langfristige Geschäfte (max. 5 Jahre). Zur besseren Kontrolle des Gesamtengagements "Südafrika" kommt ausserdem ein Plafond von 20/50 pro Geschäft zur Anwendung. Dieses bedeutet, dass für Geschäfte über 20 Mio. Fr. die Prämien progressiv erheblich erhöht (100% bei 50 Mio. Fr.) und Geschäfte über 50 Mio. Fr. nicht mehr gedeckt werden.

Die Lieferungen der PILATUS können im Rahmen dieser Garantiepolitik versichert werden, da das Fabrikationsrisiko auf 30 Mio. Fr. und das Zahlungsrisiko auf 15 Mio. Fr. beschränkt werden kann, und das Gesamtrisiko im schlechtesten Fall mit 45 Mio. Fr. den Plafond von 50 Mio. Fr. nicht erreicht.

Diese Beurteilung erfolgte allerdings vor der Ermordung des schwarzen Politikers Chris Hani. Sollte sich zeigen, dass diese Tat zu anhaltenden Unruhen führt und einen friedlichen Uebergang ernsthaft in Frage stellt, würde die ERG-Kommission sich zweifellos veranlasst sehen, Südafrika schlechter einzustufen und namentlich den Plafond weiter zurückzunehmen. Eine solche Aenderung würde bereits gewährte Garantien nicht betreffen.

2.2. Projektrisiko

Das Geschäft der PILATUS ist im Vergleich mit anderen Geschäften mit zusätzlichen Risiken behaftet, wie Boykotte durch Zulieferanten, politisch motivierte Zahlungsverweigerungen einer gemischten südafrikanischen Regierung oder gar Entscheide der schweizerischen Behörden auf Grund von Ereignissen in Südafrika oder Aktionen der internationalen Gemeinschaft.

Dabei erachtet die Kommission die Drohung des ANC, dass eine gemischte Regierung die Forderungen aus diesem Geschäft nicht honorieren würde, als nicht sehr wahrscheinlich, da die Transition einen laufenden Prozess darstellt, und eine Zahlungsverweigerung Südafrikas Kreditwürdigkeit beeinträchtigen würde. Gänzlich auszuschliessen ist eine solche Verweigerung jedoch nicht, da eine neue südafrikanische Regierung diese gegebenenfalls damit begründen könnte, dass das Geschäft gegen Resolution 418 des UNO-Sicherheitsrates

verstieSS. Sie wäre damit in der Lage, einem Vertragsbruch einen Mantel der Legalität zu verleihen.

Obwohl gewisse Risiken (z.B. Boykott ausländischer Zulieferer) schon von Gesetzes wegen ausgeschlossen sind, empfiehlt die ERG-Kommission die Zustimmung zu einer Garantie mit einem umfassenden Vorbehalt zu versehen, welcher alle mit diesem spezifischen Geschäft verbundenen ausserordentlichen Risiken zweifelsfrei ausschliesst (einschliesslich einer Zahlungsverweigerung einer späteren südafrikanischen Regierung, welche nur gegen dieses Geschäft gerichtet wäre):

"Nicht gedeckt sind die mit dem vorliegenden Exportgut verbundenen, besonderen Risiken, welche sonstigen Exportgeschäften mit Südafrika nicht anhaften. Darunter fallen namentlich Schäden aufgrund der Verweigerung von Zahlungen durch den Besteller, seines Rücktritts vom Vertrag oder von südafrikanischen Regierungsentscheiden, wenn sich diese Vorgänge spezifisch und ausschliesslich auf das vorliegende Geschäft beziehen.

Nicht versicherbar sind ferner sämtliche Schäden aufgrund des Ausbleibens von ausländischen Zulieferungen und Schäden aufgrund von Entscheiden schweizerischer Behörden."

2.3. Beschäftigungspolitischer Aspekt

Gesetzliches Ziel der ERG ist die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Geschäft mit Südafrika einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in den PILATUS-Flugzeugwerken und damit in und über den Kanton Nidwalden hinaus darstellt (PILATUS spricht davon, dass sie ohne dieses Geschäft die Belegschaft von gegenwärtig 850 auf 250 Angestellte redimensionieren müsste). Positiv ins Gewicht fällt neben diesem regional- und beschäftigungspolitischen Aspekt auch die Tatsache, dass mit diesem Geschäft die Diversifizierungsanstrengungen der PILATUS in den zivilen Bereich unterstützt werden können, mit einer Garantie also Strukturanpassungen gefördert würden.

2.4. Verhältnis zur grundsätzlichen Anfrage

Am 1. September 1992 beantwortete die ERG-Kommission eine Anfrage der PILATUS, ob und zu welchen Bedingungen mit einer Garantie gerechnet werden könne, grundsätzlich positiv. Sie liess sich dabei von folgenden Ueberlegungen leiten:

- PC-7 sind kein Kriegsmaterial. Die Garantie kann deshalb entsprechend der geltenden Praxis gewährt werden (Kriegsmaterialausfuhren werden durch die ERG nicht gedeckt)
- Die Garantienpolitik der ERG gegenüber Südafrika erlaubt die Gewährung der beantragten Deckung.

Der relativ bescheidene im Risiko stehende Betrag und die bedingt positive Meinungsäusserung der für die politische Beurteilung dieses Geschäftes zuständigen Bundesstellen liessen damals eine Unterbreitung dieser Anfrage an den Bundesrat als nicht notwendig erscheinen,

umsomehr als die Exportbewilligung ja in jedem Fall Voraussetzung für eine ERG-Gewährung bildet.

Die nun vorliegende Empfehlung der ERG-Kommission weicht in folgenden Punkten von der damaligen Antwort an PILATUS ab:

- Beschränkung des Zahlungsrisikos auf 15 statt den damals vorgesehen 20 Mio. Fr.
- Ausschluss der mit diesem Geschäft verbundenen politisch bedingten ausserordentlichen Risiken.

Für PILATUS stellt die umfassende Form dieses Ausschlusses ausserordentlicher Risiken eine Verschlechterung der Situation gegenüber unserer grundsätzlichen Zusage dar. Diese ist begründet durch die damals nicht absehbaren Risiken, welche mit der inzwischen eingetretenen internationalen Kontroverse um dieses Geschäft und namentlich der Drohung des ANC verbunden ist, Forderungen nicht zu honorieren.

3. Aussen- und innenpolitische Dimension

Aussenpolitisch steht im Zusammenhang mit dem UNO-Boycott primär die Frage der Ausfuhrbewilligung im Vordergrund, währenddem die Gewährung der ERG nur sekundär Beachtung finden dürfte. Immerhin ist nicht auszuschliessen, dass auch im Ausland darauf hingewiesen wird, dass wir den Export dieser Schulflugzeuge unter Berufung auf die schweizerische Rechtslage nicht nur nicht verhindern, sondern durch die Gewährung der ERG auch aktiv fördern.

Dieser Punkt dürfte vor allem in der innenpolitischen Diskussion in den Vordergrund gerückt werden. Er bildet ein zentrales Element in der Argumentation der Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Hilfswerke, welche öffentlich gegen die Gewährung einer ERG für dieses Geschäft Stellung genommen hat. Die Arbeitsgemeinschaft weist auch darauf hin, dass Südafrika aus entwicklungspolitischer Sicht dringendere Bedürfnisse hat als den Kauf dieser Flugzeuge. Diese Ueberlegung wurde von einem Mitglied der ERG-Kommission geteilt, während ein anderes auf die politische Tragweite dieses ERG-Entscheidunges hinwies, welche letztlich vom Bundesrat gewichtet werden müsse.

Für Güter, welche nicht dem Kriegsmaterialgesetz unterstellt sind, gewähren wir gemäss ständiger Praxis die Garantie, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, und die risikopolitischen Abwägungen zu einem positiven Ergebnis führen. Mit einer Verweigerung der Garantie würden wir deshalb Gefahr einer gewissen Inkonsistenz laufen, bzw. den PC-7 implizit als Kriegsmaterial behandeln.

Zu beachten ist auch, dass sich PILATUS auf eine grundsätzliche Zusage berufen kann. Diese ist unter gleichbleibenden Verhältnissen verbindlich, und sollte honoriert werden, solange sich die Risikosituation für die ERG nicht wesentlich verschlechtert. Der seitherigen

Verschlechterung des internationalen Umfeldes hat die ERG-Kommission mit der zusätzlichen Wegbedingung aller ausserordentlichen Risiken Rechnung getragen.

4. Erwägungen

Die Frage der Gewährung der ERG stellt sich nur im Nachgang zu einem allfälligen positiven Entscheid des Bundesrates hinsichtlich der Ausfuhrbewilligung zum Grundgeschäft.

Für die Gewährung der Garantie sprechen zusammenfassend folgende Gründe:

- auf internationaler Ebene ist primär die Exportbewilligung, nicht jedoch die ERG als solche umstritten;
- das Geschäft ist von beachtlicher beschäftigungs- und regionalpolitischer Bedeutung;
- wird für das Grundgeschäft die Exportbewilligung erteilt und führt die risikopolitische Beurteilung zu einem positiven Ergebnis, ist aus Kohärenzgründen auch die ERG zu erteilen;
- die Beurteilung des Länderrisikos erlaubt eine Deckung des Geschäfts; den Zahlungsrissen ist durch Plafondzuschläge angemessen Rechnung getragen;
- die ERG wird durch das allfällige Ausbleiben ausländischer Zulieferungen sowie den politischen Wandel und allfällige Zahlungsverweigerungen durch den ANC nicht zu Schaden kommen: diese Risiken sind bewusst von der Deckung ausgenommen worden;
- einem Liefervolumen von rund 190 Mio. Fr. steht ein Maximalrisiko der ERG von 45 Mio. Fr. gegenüber; für Pilatus verbleibt ein beachtliches Restrisiko;

Gegen die Gewährung der Garantie sprechen folgende Gründe:

- Vorwurf, dass die Schweiz das Exportgeschäft nicht lediglich erlaubt, sondern mit der Gewährung einer ERG-Deckung zusätzlich noch fördert;
- Verhärtung der innenpolitischen Fronten hinsichtlich der ERG.

5. Ergänzende Informationen

Der Vorsteher des EVD wird diese Ausführungen noch mündlich ergänzen.

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT

Mammia

Beilage:

"Exportrisikogarantie (ERG): versicherbare Risiken
und Beispiele versicherter staatlicher Projekte"

Exportrisikogarantie (ERG): versicherbare Risiken und Beispiele versicherter staatlicher Projekte

1. versicherbare Risiken

Zweck der ERG ist es, den Exporteur vor Schäden zu bewahren, die durch ausländische staatliche Massnahmen verursacht werden.

Die ERG versichert daher folgende Risiken, die vom Exporteur nicht beeinflussbar und kaum abschätzbar sind:

- a) **Transferschwierigkeiten und Moratorien ausländischer Staaten**, die die Zahlung verunmöglichen;
- b) die **Zahlungsunfähigkeit und Zahlungsverweigerung** von Staaten und öffentlich-rechtlichen Käufern und Garanten;
- c) **politische Risiken**, d.h. ausserordentliche staatliche Massnahmen oder politische Ereignisse im Ausland, wie Krieg, Revolution und bürgerliche Unruhen, die auch privaten Schuldnern die Vertragserfüllung verunmöglichen.

Im Gegensatz zu den meisten ERGs von Drittstaaten **deckt die schweizerische ERG das Risiko der Zahlungsunfähigkeit und Zahlungsverweigerung von privaten Käufern nicht.**

Rund 75% der ausgestellten Garantien betreffen Projekte von staatlichen Käufern.

2. Beispiele versicherter staatlicher Projekte

	<u>Exporteur:</u>	<u>Käufer:</u>	<u>Ware:</u>	<u>Lieferwert:</u>
a)	weltweit			(Mio Franken)
	Sulzer	Türkei	Turbinen	365
	ABB	Indonesien	Kraftwerk	580
	ABB	Saudi Arabien	Energiebereich	150
	ABB	Philippinen	Kraftwerk	175
	ABB	Mexiko	Energiebereich	50
b)	Südafrika			
	ABB	Eisenbahnen	Bestandteile	150
	diverse	Energie	Aggregate	110
	ABB	öff. Verkehr	Bestandteile	45