

EINIGE HANDELPOLITISCHE UEBERLEGUNGEN ZUM AUSBAU DER
EXPORTRISIKOGARANTIE

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	<u>Seite</u>
I. Die Strukturwandlung im Kapitalexport als Ursache für die Notwendigkeit des Ausbaues der Exportrisikogarantie	1
II. Die Exportrisikogarantie als Mittel der Handelspolitik	8
III. Charakterisierung der Exportrisiken	9
IV. Die Vorschläge über den Ausbau der Exportrisikogarantie	13
V. Die Gebührenfrage	15
VI. Der konjunkturpolitische Aspekt der Exportrisikogarantie	18
VII. Schlussfolgerungen	20



I. DIE STRUKTURWANDLUNG IM KAPITALEXPORT ALS URSACHE FÜR DIE NOTWENDIGKEIT DES AUSBAUES DER EXPORTRISIKOGARANTIE.

Dreiviertel der Menschheit sind unterentwickelt, d.h. weisen, verglichen mit Europa und USA, höchst unbefriedigende Produktivitäts- und damit auch unbefriedigende Einkommensverhältnisse auf. Trotz grosser Anstrengungen bleiben viele Völker hart an das Existenzminimum gekettet, denn die Hygiene lässt sich leichter verbessern als die Produktivität und die Bevölkerung nimmt oft rascher zu als die an sich schon zu knappe materielle Existenzgrundlage. Daraus entstehen Spannungszustände, die die ganze Welt beunruhigen. Das Problem der Unterentwicklung ist daher seit Ende des zweiten Weltkrieges zu einem Problem der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik und der grossen Weltpolitik überhaupt geworden. Sowohl die unterentwickelten als auch die entwickelten Länder, alle haben sich in der einen oder andern Form mit diesem Problem auseinanderzusetzen.

Die wirtschaftliche Unterentwicklung findet ihren wichtigsten Ausdruck in einer geringen Produktivität der Produktionsfaktoren. Um sie zu heben, sind vor allem bessere Ausbildung der Arbeitskräfte und mehr Kapital nötig. In vielen Gebieten ist der Kapitalmangel schwieriger zu überwinden als die ungenügende Ausbildung der Arbeitskräfte. Der Tatbestand würde daher oft besser durch den Ausdruck "Unterkapitalisierung" als "Unterentwicklung" charakterisiert.

Die Kapitalbeschaffung steht denn auch im Mittelpunkt der Bemühungen. Der Weg, der dabei eingeschlagen wird, entscheidet oft darüber, wie die nationale Wirtschaft organisiert wird.

In unterentwickelten Ländern ist das freiwillige Sparen im Innern in der Regel ungenügend, um die "Unterkapitalisierung" mit der als erforderlich erachteten Eile zu beseitigen. Es muss zusätzlich Kapital beschafft werden, sei es durch Zwangssparen im Innern, sei es durch Kapitalzufuhr von aussen.

Für das Zwangssparen werden vor allem drei Methoden angewandt. Es lässt sich einmal anstreben durch eine kollektivistisch-dirigistische Organisation der Wirtschaft. Einerseits können im Schatten einer Abschliessung nach aussen der Bevölkerung grosse Konsumopfer aufgezwungen werden und andererseits lässt sich die reduzierte Nachfrage dirigistisch den Erfordernissen einer möglichst rationellen Produktion anpassen. Diese Methode ist nur für ganz grosse Wirtschaftsgebiete oder in Anlehnung an solche möglich und muss durch eine Vernichtung wichtigster menschlicher Freiheiten und schöpferischer Kräfte sowie durch Verzicht auf eine möglichst rationelle weltweite Arbeitsteilung erkaufte werden.

Andere Methoden des Zwangssparens sind Steuern und inflatorische Kaufkraftverlagerungen vom Konsum zur Investition. In unterentwickelten Gebieten sind dem Zwangssparen auf dem Steuerwege erfahrungsgemäss enge Grenzen gesetzt. Die Versuchung ist daher gross, an der inflatorischen Quelle zu schöpfen. Dieser Weg führt relativ rasch zu über das Weltmarktniveau steigenden Preisen. Alsdann wird der Export beeinträchtigt, der Import gesteigert, die Zahlungsbilanz passiv. Zahlungsbilanzbedingte Einfuhrrestriktionen zwingen zu zunehmender Abschliessung von aussen, die Produktion für den inneren Verbrauch nimmt zu, die Exportgüterherstellung ab, die wirtschaftliche Tätigkeit wird auf weniger produktive Sektoren verlagert: die internationale Arbeitsteilung und damit der Wohlstand werden beeinträchtigt. Im Kampf gegen diese Auswirkungen werden für die wirtschaftlichen Schlüsselproduktionen Höchstpreisvorschriften erlassen, alsdann dekapitalisieren sich die Basisindustrien, das Verkehrswesen und die Energieproduktion, die allgemeine Produktivität erfährt auch von dieser Seite her eine Senkung. Kurz, sobald relativ enge Grenzen überschritten werden, erreicht man statt einer Produktivitätserhöhung eine Produktivitätsverminderung.

Dies zeigt, welche fundamentale Bedeutung einem reichlichen Kapitalimport für eine harmonische, weltwirtschaftskonforme Entwicklung der unterkapitalisierten Gebiete zukommt. Dieses Erkenntnis ist gerade heute von ganz besonderer Aktualität, denn ein grosser Teil

- 3 -

der unterkapitalisierten Gebiete der freien Welt hat in den letzten Jahren das Zwangssparen mit der inflatorischen Methode ausprobiert und dabei wenig befriedigende Resultate erzielt, weil die enge Grenze des Tragbaren oft überschritten worden ist. Es lässt sich eine starke Tendenz zur Abkehr von dieser Methode feststellen; die Wirtschaftspolitik Lateinamerikas ist hiefür ein spektakulärer Ausdruck. Diese Abkehr vom inflatorischen Zwangssparen ist verknüpft mit der Hoffnung, dank einer intensiveren Einflechtung in die Weltwirtschaft vermehrt Kapital von aussen zu erhalten. Sollte diese Hoffnung enttäuscht werden, ist zu befürchten, dass in absehbarer Zeit unter dem Druck der Verhältnisse erneut zu inflatorischen Methoden Zuflucht genommen wird.

Bis zur grossen Krise in einer Zeit, als die Kapitalnachfrage noch nicht die heutige Intensität erreicht hatte, folgte das Finanzkapital dem Ertragsgefälle und war, verglichen mit der Nachfrage, reichlich erhältlich. Der hohe Ertrag in den "unterkapitalisierten" Gebieten schuf dieses Gefälle. Es hat seine Ursache darin, dass in diesen Gebieten noch verhältnismässig wenig Kapital investiert ist. Die andern Produktionsfaktoren können daher oft gar nicht oder nicht rationell in die Marktproduktion eingesetzt werden. In vielen Sektoren steigen deshalb mit zunehmenden Investitionen die Erträgnisse überproportional. Der höhere Ertrag konnte damals seine magnetische Kraft voll auf das Finanzkapital ausüben, weil sich der grosse Teil der Welt zur Goldwährung bekannte und der ihr innewohnende Mechanismus die Aufrechterhaltung der Kaufkraftparität der Währungen und damit die Transferfreiheit und den Wechselkurs zu sichern schien. Auch die politische Lage war in den "unterkapitalisierten" Ländern relativ stabil, die politischen Spannungen konzentrierten sich hauptsächlich auf die hochkapitalistischen Gebiete Europas.

Die grosse Krise und der zweite Weltkrieg haben diese Verhältnisse verändert. Die Goldwährung wurde von den meisten Ländern aufgegeben und damit kamen Kaufkraftparitätssicherung, Transferfreiheit und Kursstabilität ins Wanken. Zudem hat die politische Unsicherheit auch auf die unterentwickelten Länder übergegriffen. Dem Ertragsgefälle stellen

sich grösser gewordene Risiken entgegen. Dieses Risikogefälle erscheint umso grösser und steiler, je sicherer die Verhältnisse im kapitalexportierenden Lande selbst sind (wie z.B. in der Schweiz). Das Ertragsgefälle zu Gunsten der unterentwickelten Gebiete hat also für das Finanzkapital nicht nur stark an Wirkung eingebüsst, sondern vielfach überhaupt jede Anziehungskraft verloren. Sollte der Kapitalstrom nicht gerade im Moment, wo er besonders dringlich geworden ist, versiegen, so mussten an Stelle des Ertragsgefälles andere Beweggründe treten.

Ein solcher Ersatz an Beweggründen hat denn auch stattgefunden. Als neue Motive des Kapitalexportes sind in den Vordergrund getreten:

1. Interessen der allgemeinen Politik;
2. Marktinteressen der Unternehmungen in den hochentwickelten Ländern, insbesondere
 - a) das Interesse am Export von Kapitalgütern;
 - b) das Interesse an der Aufrechterhaltung von Marktpositionen in Ländern, die die Einfuhr stark beschränken.

Mit der Verschiebung der Motive hat sich auch der Charakter des Kapitals verändert. An Stelle des Finanzkapitals, das nach dem Finanzertragsgefälle fliesst, ist das staatliche Kapital, das weitgehend politischen Ueberlegungen folgt, und das industrielle Kapital, das sich nach Absatzinteressen richtet, getreten.

Ein wichtiges Merkmal sowohl des politischen als auch des industriellen Kapitals liegt darin, dass es stark warengelassen ist, d.h. vom Schuldner nicht nach freiem Ermessen benützt werden kann. In der Regel besteht die Auflage darin, dass das Kapital in Form von Warenkäufen im Gläubigerland verwendet werden muss oder der Kredit direkt in Warenform gewährt wird. Die Lieferungsmöglichkeiten, die sich aus dem Kapitalexport ergeben, kommen also zur Hauptsache dem kapitalexportierenden Lande zu. In der Ära des Finanzkapitals bildeten solche Bedingungen die Ausnahme.

- 5 -

Nachdem das reine Finanzkapital für viele Länder nur noch spärlich erhältlich ist, haben sich diese Länder auf die neuen Motive des Kapitalzuflusses eingerichtet.

Am leichtesten war dies möglich über die Marktinteressen der hochentwickelten Länder. Die kapitalbedürftigen Länder nützen das Lieferinteresse der Produktionsgüterhersteller schon seit einiger Zeit nach allen Regeln der Kunst als Kapitalquelle aus. Sowohl die Devisenbehörden als auch die Abnehmer machen die Vergabungen von Bestellungen für Produktionsgüter von der Gewährung von möglichst langen Zahlungsfristen abhängig. Dieses Kapital war aber bisher in der Regel kurz- oder mittelfristig. Die industriellen Investitionen, zu denen es verwendet wird, sind aber mittel- bis langfristig. Die Differenz zwischen dieser kurz- bis mittelfristigen Beschaffung und der mittel- bis langfristigen Investition muss aus anderer Quelle überbrückt werden. Mit der zunehmenden Investitionsfinanzierung durch Lieferkredite scheinen die Kapitalquellen zur Ueberbrückung der Differenz immer weniger zu genügen. Eine Folge davon ist das Bestreben seitens der kapitalsuchenden Länder, immer längere Zahlungsfristen zu erhalten, um die Notwendigkeit der "Differenz-Finanzierung" zu vermindern oder ganz überflüssig zu machen. Die Industrieländer geben diesem Druck zunehmend nach.

Diese Entwicklung bedeutet für die Produktionsgüter exportierende Industrie vermehrte Risiken und vermehrten Kapitalbedarf. Die Risiken werden grösser, weil die bisherigen kurz- und mittelfristigen Kreditleichterungen wegen ihrer starken Beanspruchung exportierter erscheinen und die neuen Lieferkredite wegen ihrer längeren Laufzeit vermehrt Unsicherheitsfaktoren in sich schliessen. Die Kapitalbeschaffung wird schwieriger, weil mit der Vermehrung dieser Geschäfte und den länger werdenden Fristen die zu kreditierenden Summen wachsen. Die industrielle Tätigkeit der Investitionsgüter produzierenden Unternehmungen werden zunehmend mit finanziellen Aufgaben durchsetzt. Daraus können Probleme entstehen, denen immer weniger Unternehmungen gewachsen sind. Dies ist der tiefere Grund,

warum die Industrieländer sich genötigt sahen, der Investitionsgüterindustrie einen wachsenden Teil der Finanzierungslast sowohl bezüglich des Risikos als auch bezüglich der Kapitalbeschaffung abzunehmen. In allen Industrieländern hat sich der Staat in dieser Richtung eingeschaltet.

Während früher der Hauptakzent der staatlichen Hilfe darauf lag, den Unternehmer zu entlasten, also der Unternehmerinitiative zu folgen, haben sich in den letzten Jahren einzelne Staaten mit eigener Zielsetzung eingemischt, indem sie ihre Hilfe nach politischen Gesichtspunkten steuern, und zwar insbesondere dadurch, dass bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen die Hilfe erhöht wird.

In zunehmendem Masse wird von den unterentwickelten Ländern auch versucht, das ausländische Industriekapital zur Schaffung von Produktionsbetrieben im Inland zu veranlassen. Dies geschieht entweder dadurch, dass im Falle der Produktionsverlagerung eine starke Protektion in Aussicht gestellt wird oder dass gewisse Produkte kurzerhand von der Einfuhr ausgeschlossen werden.

Aus dieser Entwicklung der Bindung der Kapitalexporte an das Absatzinteresse und der immer länger werdenden Zahlungsfristen ergeben sich insbesondere für die Schweiz schwerwiegende Probleme. Nach Berechnungen des Vereins schweizerischer Maschinen-Industrieller ist die Schweiz pro Kopf der Bevölkerung der grösste Produktionsgüterexporteur der Welt. Stärker als in andern Ländern ist zudem dieser Export nach unterkapitalisierten Gebieten orientiert. Für die Schweiz ergibt sich daraus der Zwang, auf dem Wege über den Maschinenexport verhältnismässig mehr Kapitalleistungen zu erbringen als andere Volkswirtschaften.

An sich ist zwar die Schweiz pro Kopf der Bevölkerung berechnet wahrscheinlich auch immer noch der grösste Exporteur an Finanzkapital. Das Finanzkapital geht aber wegen der Auswirkungen des für die Schweiz oft besonders steilen Risikogefälles nur nach vom Risikostandpunkt

aus sorgfältig ausgewählten Gebieten. Für den grossen Teil des Maschinenexportes bedeutet es kaum eine Finanzierungserleichterung.

Wegen der besonderen schweizerischen Verhältnisse sind wir nicht in der Lage, den unterentwickelten Gebieten in grösserem Umfange direkt staatliches bzw. politisch orientiertes Kapital zuzuführen.

Auch für die Kapitalhingabe in Form der Gründung von Produktionswerkstätten in den unterentwickelten Ländern sind die Möglichkeiten für die Schweiz relativ beschränkt. Unsere Wirtschaft ist verglichen mit ihrer Exportintensität klein. Ein wesentlicher Teil der schweizerischen Produktion ist zudem hoch spezialisiert. Die unterentwickelten Märkte sind für solche Spezialprodukte oft noch zu beschränkt, als dass sich die Erstellung von Fabriken lohnen würde. Auch weist die Schweiz nur wenige Unternehmungen in einer Grössenordnung auf, die es sich leisten könnten, in Uebersee Filialproduktionsbetriebe zu errichten. Die Tragfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft für solche Expansionen ist daher an ihrem Export gemessen bescheiden, kleiner als bei einigen unserer klassischen Konkurrenten.

Diese Verhältnisse haben zur Folge, dass sich bei uns die Kapitalhingabe nach vielen Gebieten in ganz besonderer Weise zunehmend auf Lieferkredite im Zusammenhang mit Produktionsgüterexporten konzentriert.

Zur Erleichterung des Druckes, der auf den Produktionsgüterexporteuren lastet, steht die staatliche Exportrisikogarantie zur Verfügung. In ihrer heutigen Gestalt stammt sie aus dem Jahre 1939. Seither hat sich aber, wie aus den vorstehenden Ausführungen klar geworden sein dürfte, der Druck wesentlich verstärkt. Es entspricht daher einer natürlichen Entwicklung, wenn der Ruf nach einer Revision dieses Gesetzes laut geworden ist. Dass dabei auf das Bestehen grösserer Garantien für die Exporteure der Konkurrenzländer hingewiesen werden kann, zeigt deutlich, dass in der Schweiz eine Ueberprüfung der Verhältnisse fällig geworden ist.

II. DIE EXPORTRISIKOGARANTIE ALS MITTEL DER HANDELSPOLITIK

Zur Förderung ihrer Wirtschaft betreiben die unterentwickelten Länder immer wieder eine Aussenhandelspolitik, die darauf ausgeht, auf die Länder, die mehr liefern als abnehmen, einen Druck auszuüben, sei es zum vermehrten Ankauf von Waren, die nicht leicht absetzbar sind, oder sei es zur vermehrten Hilfeleistung auf dem Kapitalgebiete. Die Schweiz ist in den Augen der überseeischen Länder überwiegend ein schlechter Käufer; einerseits besitzt sie mit ihren nur 5 Mio Einwohnern für viele Waren eine sehr beschränkte Aufnahmefähigkeit und andererseits tätigt sie einen Grossteil ihrer Importe aus Uebersee wegen des Bestehens einer liberalen Einfuhrpolitik und des Fehlens eines eigenen Umschlagplatzes am Meere oft über europäische Drittländer oder die USA. Wegen der weitgehenden Freiheit im Zahlungsverkehr ist sie meist auch nicht in der Lage, Kapitalinvestitionen der Privatwirtschaft, soweit solche überhaupt vorliegen, handelspolitisch auszuwerten. Sie ist daher immer wieder besonderen Diskriminierungen ausgesetzt. Ein Mittel, um diesen Druck zu verringern, dürfte darin liegen, dass inskünftig in vermehrtem Masse mit der staatlichen Exportrisikogarantie als handelspolitischer Leistung operiert wird, denn sie bedeutet einen schweizerischen Beitrag zur Lösung des Kapitalproblems.

Durch einen Ausbau der Exportrisikogarantie, der die Uebernahme längerfristiger Risiken gestattet, könnte die Bedeutung dieser Leistung noch erhöht werden. Es müssen aber Formen gefunden werden, die es gestatten, die Garantie mit ihrem vollen Gewicht in die Waagschale zu werfen. Die Lösung dürfte hauptsächlich in der Richtung liegen, dass die Garantiegewährung vermehrt zum Gegenstand zwischenstaatlicher Bindungen gemacht wird, sei es durch die zwischenstaatliche Zusicherung der Garantie für gewisse konkrete Geschäfte, sei es durch die zwischenstaatliche Vereinbarung von Globalbeträgen, für die Garantien gewährt werden. In solchen Fällen bleibt aber immer der Exporteur Garantiennehmer, was die krediterleichternde Wirkung der staatli-

chen Garantie wenig hervorhebt. Die schweizerische Leistung würde besser zu Tage treten und wäre handelspolitisch besser auswertbar, wenn der Bundesrat ermächtigt würde, die Risikogarantie auch für Kredite und Anleihen zu gewähren, wobei solche Kreditoperationen natürlich für Bezahlung von Lieferungen schweizerischer Waren bestimmt sein müssten. In solchen Fällen sollte der Bund nach aussen die Garantierung des vollen Kredit- oder Anleihen-Betrages offerieren können und sich aber das Recht vorbehalten, von den Lieferanten die Rückvergütung eines allfälligen Verlustes bis zu dem Betrag zu verlangen, der bei direkter Garantierung der Lieferung vom Exporteur zu tragen wäre. Die Garantieleistung des Bundes würde also den für Direktgeschäfte gesetzten Rahmen nicht übersteigen. Ein zusätzliches Risiko läge allerdings darin, dass der Selbstbehalt des Exporteurs nur im Sinne eines Rückgriffsrechtes vorhanden wäre.

Es stellt sich daher die Frage, ob sich Art.9 des bisherigen Gesetzes nicht etwa wie folgt ergänzen liesse:

"Bei Vorliegen besonderer Verhältnisse können auch Exportkredite und Exportanleihen garantiert werden, wobei den interessierten Exporteuren die Verpflichtung zu überbinden wäre, an einen allfälligen Verlust in gleicher Weise beizutragen, wie wenn ihnen die Exportrisikogarantie im Sinne des vorliegenden Gesetzes direkt gewährt worden wäre."

III. CHARAKTERISIERUNG DER EXPORTRISIKEN

Der Kapitalexport in Form längerer Zahlungsfristen für Investitionsgüterausfuhren trifft die Unternehmer insbesondere in Form steigender Risiken und zunehmender Bindung von Mitteln. Die Entlastung hat daher bei diesen beiden Erscheinungen einzusetzen.

Das Risiko liegt in Verlustmöglichkeiten, die sich sowohl aus dem Verhalten der Staaten als auch aus dem Verhalten des Einzelnen ergeben.

Risiken, die sich aus dem Verhalten der Staaten ergeben, sind für die Privatwirtschaft nur schwer abzuschätzen. Zudem handelt es sich meist um Grossrisiken, die zur gleichen Zeit für den Gesamtexport nach einem bestimmten Lande oder gar nach einer grossen Ländergruppe eintreten können. Die Akkumulation ist derart, dass sie die Risikotragkraft des einzelnen Unternehmers rasch übersteigt. Auch für einen berufsmässigen Versicherer sind sie nur schwer übernehmbar. Nicht nur, weil sie oft in kumulierter Form auftreten, sondern weil eine Hauptvoraussetzung für die Versicherung, das Wirken des Gesetzes der grossen Zahl, nicht in genügendem Ausmasse vorhanden ist: die Zahl der Länder ist beschränkt und die in Frage stehenden Risiken treten oft für eine ganze Reihe von Ländern gleichzeitig auf. Das Risiko lässt sich somit nicht genügend im Raume verteilen. Der private Versicherer müsste daher ausserordentlich grosse Fonds zur Risikodeckung anlegen, was die Versicherung sehr teuer und damit wenig rationell machen würde. Dies ist wohl einer der Hauptgründe, warum sich die Privatwirtschaft auf diesem Gebiete nicht selbst organisiert hat. Teuer und unrationell wäre eine solche privatwirtschaftliche Versicherung auch deshalb, weil die Risiken sich nach der bisherigen Erfahrung doch verhältnismässig selten realisieren, da sich bisher alle Länder sehr bemühten, den Lieferantenkredit als der selbst in schwierigsten Zeiten fliessenden Kreditquelle sehr zu schonen, so dass das wirkliche Risiko in keinem Verhältnis steht zum Risiko, für das eine private Versicherungsgesellschaft Vorsorge treffen müsste. Der Staat als Versicherer ist nicht unbedingt darauf angewiesen, Fonds zu schaffen, die gross genug sind, um solch unberechenbare Risiken zu decken, denn er kann im Katastrophenfall auf die Volkswirtschaft als Deckungskapital zurückgreifen. Es ist daher rationeller, wenn diese Risiken durch den Staat übernommen werden.

Es handelt sich auch um Risiken, zu deren Abschätzung keine besonderen privatwirtschaftlichen Kenntnisse notwendig sind, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie sich nur schwer abschätzen lassen. Das Schwergewicht dürfte mehr auf einer angemessenen Risikobegrenzung als in einer wirklichen Risikoschätzung liegen. Dies können aber auch staatliche Organe ohne besondere versicherungstechnische Kenntnisse tun,

- 11 -

Bei der Beurteilung der Frage, wie weit die Garantie für staatliche Risiken gehen kann, dürfte das Schwergewicht mehr auf der Ueberwachung der Entwicklung der Engagements gegenüber dem einzelnen Lande sowie der Entwicklung der Garantiesätze und der Zahlungsfristen liegen. Relativ grosszügig kann normalerweise die Risikogewährung bezüglich der Auswahl der Firmen sein, denn die hier in Betracht fallenden Risiken hängen in der Regel nur wenig vom Verhalten des Lieferanten oder Abnehmers ab. Trotzdem ist es zweckmässig, der Privatwirtschaft einen gewissen Selbstbehalt zu belassen. Er zwingt den Exporteur, da er einen Teil der den schlechten Zahlungsbedingungen innewohnenden Risiken mittragen muss, bei seinen Verhandlungen mit dem Abnehmer das Beste herauszuholen und zu versuchen, eine gewisse ländermässige Risikoverteilung vorzunehmen. Zudem wird er veranlasst, den Ablauf der Geschäfte eingehender zu überwachen und jede sich notwendig und möglich erweiternde Sicherungsmassnahme zu treffen. Auf der andern Seite darf aber dieser Selbstbehalt auch die Tragfähigkeit des Exporteurs nicht übersteigen.

Anders zu beurteilen sind die Risiken, die beim Abnehmer liegen, insbesondere beim Delkredere-Risiko. Die Kumulation der Risiken ist weniger ausgeprägt, das Risiko verteilt sich auf eine grosse Zahl von Geschäften. Es lässt sich durch Beurteilung des einzelnen Falles bis zu einem gewissen Grade abschätzen. Wollte der Staat dieses Risiko in ebenso grossem Umfange übernehmen wie die mehr "politischen Risiken", so müsste er sich darauf einrichten, die Solvabilität der einzelnen Abnehmer selbst zu beurteilen, d.h. einen grossen weltweiten Apparat aufziehen. Dies käme für schweizerische Verhältnisse kaum in Frage. Der Staat könnte höchstens als eine Art Rückversicherer auftreten in dem Sinne, dass er nur einen bescheidenen Teil des Risikos übernimmt. Der Selbstbehalt des Exporteurs müsste so gross bleiben, dass er gezwungen wäre, bei der Auswahl der Abnehmer ebensoviel Sorgfalt walten zu lassen wie wenn keine Garantie bestände. Die Garantie müsste insbesondere auch deshalb sehr tief bleiben, weil die "normalen" Selbstkosten keine angemessene Grundlage für den Selbstbehalt wären, denn es gibt Verhältnisse, wo ein Verkauf unter den "normalen" Selbstkosten für ein Unternehmen noch gewinnversprechend ist, so dass eine Delkredere-

Garantie, die einen wesentlichen Teil der proportionalen Selbstkosten deckt, unter Umständen selbst im Verlustfall dem Exporteur einen Erlös sichern kann, der das Geschäft noch als "gewinnbringend" erscheinen lässt. Eine Ausnahme macht allerdings das Delkredere-Risiko bei Abnehmern mit staatlicher Zahlungsgarantie. Diese ist ähnlich zu beurteilen wie das staatliche Risiko. Es kann deshalb auch in ähnlicher Weise gedeckt werden wie jenes.

Für die Deckung des Delkredere-Risikos hat sich zudem die Privatwirtschaft organisiert. Eine solche Möglichkeit liegt im Instrument der Bankgarantien, die der Abnehmer anzubieten hat. Sollte diese Möglichkeit nicht genügen, so wären alle Voraussetzungen vorhanden, andere Lösungen auf privatwirtschaftlicher Grundlage zu finden, denn auf diesem Gebiete wirkt sich die versicherungstechnische Voraussetzung des Gesetzes der grossen Zahl genügend aus.

Es ist zwar richtig, dass in einer Reihe von Ländern der Staat auch das Delkredere-Risiko deckt. In der Regel geht diese Deckung allerdings weniger weit als beim politischen Risiko. In der Schweiz mit einem der bestausgebauten Versicherungswesen sollte es möglich sein, dass eine zweckmässige Lösung auf privatwirtschaftlicher Basis gefunden werden kann, wenn sich eine solche Versicherung trotz des Bestehens der Institution der Bankgarantie als notwendig erweisen sollte. Allerdings darf bei der weiteren Verfolgung dieses Problems nicht ausser acht gelassen werden, dass die staatliche Delkredere-Versicherung, der unsere Konkurrenten teilhaftig werden, unter Umständen die Konkurrenzverhältnisse verfälscht, da der Staat auch diese Leistung zu niedrigeren Prämien erbringen kann als die Privatwirtschaft, weil er unter Umständen mit einer kleineren Risikoreserve arbeitet.

Es spricht sehr für das Verantwortungsbewusstsein und die Einsicht unserer Exportkreise, dass sie eine staatliche Deckung des Delkredere-Risikos gar nicht beantragen, mit Ausnahme des Falles, wo dieses Risiko sich mit dem aus der staatlichen Sphäre deckt.

IV. DIE VORSCHLÄGE ÜBER DEN AUSBAU DER EXPORTRISIKOGARANTIE

Die Hauptpostulate gehen einerseits in der Richtung der vermehrten Entlastung von staatlichen Risiken, andererseits streben sie eine Form der Garantiegewährung an, welche die Refinanzierung erleichtern sollte.

Der Vorort schlägt in einer wohl fundierten Eingabe eine Erhöhung des Maximalsatzes für Garantien gegen staatliche Risiken von 80% auf 85% vor und beantragt zugleich, diesen Satz nicht mehr auf den Selbstkosten, sondern auf dem Fakturabetrag zu gewähren, wobei allerdings der im Schadenfalle ausbezahlte Garantiebetrug die Selbstkosten nicht übersteigen dürfte.

Durch diese zweifache Verbesserung würde eine wesentliche Erhöhung des Höchstsatzes und insbesondere eine Anpassung an das bei unseren Konkurrenten übliche Niveau erreicht. Die Garantie würde damit näher an die Grenze gerückt, wo sie die "normalen" Selbstkosten ganz deckt.

Im Hinblick darauf, dass es sich lediglich um die Deckung des staatlichen Risikos handelt, erscheint diese Erhöhung tragbar und in Bezug auf die Garantiehöhe in den Konkurrenzländern zweckmässig. Auch dem Grundsatz, dass der Exporteur noch einen gewissen Teil des politischen Risikos aus den im vorhergehenden Abschnitt dargelegten Gründen mittragen sollte, erscheint Genüge getan. Mindestens ist sein Gewinn im Spiele. Zudem ist im Auge zu behalten, dass der Satz von 85% des Fakturabetrages, maximiert durch die "normalen" Selbstkosten, lediglich ein Maximum darstellt, das nicht in allen Fällen zur Anwendung kommen muss.

Es sollte denn auch wie bisher den Prüfungsorganen überlassen bleiben zu bestimmen, welcher Garantiesatz im Einzelfall zur Anwendung kommt. Da die Garantie nicht auf dem Prinzip der privatwirtschaftlichen Versicherung aufgebaut und die Gebühren kleiner sind

als sie bei einer solchen Versicherung wären, soll es nicht der Exporteur durch Bezahlung einer höheren Gebühr in der Hand haben zu bestimmen, welcher Satz in Frage kommt, doch würde eine nach dem Umfang der Garantieleistung gestaffelte Gebühr zweifellos bewirken, dass den Wünschen des Exporteurs vermehrt Rechnung getragen werden könnte.

Das bisherige Gesetz enthält als Richtlinie einen Normalsatz von 70% der Selbstkosten. Der Vorort schlägt vor, diesen Satz auf 75% des Fakturabetrages zu erhöhen. Eine solche Erhöhung mag im Hinblick auf die Garantiegewährung in den Konkurrenzländern angemessen erscheinen. Man muss sich aber trotzdem fragen, ob nicht auf die Festlegung eines Richtsatzes, der zum vorneherein das allgemeine Garantieniveau erhöht, verzichtet werden könnte. Dadurch erhielte die Exportrisikogarantie auch die aus konjunkturpolitischen Gründen notwendige Flexibilität. Zum mindesten wäre es zweckmässig, sie nicht in das Gesetz, sondern in die bundesrätliche Verordnung aufzunehmen. Dadurch würde auch die gegenwärtige Opposition gegen den Ausbau des Gesetzes aus dem Lager der Konjunkturpolitiker vermindert.

Mit der vorgeschlagenen Gewährung der Garantie auf dem Fakturabetrag dürfte zugleich die Refinanzierung der Geschäfte erleichtert werden. Der garantierte Betrag, dem bisher die nicht leicht definierbaren Selbstkosten zu Grunde lagen, würde damit nach aussen eindeutig festgelegt. Da mit dem Wachsen der Kreditgeschäfte und den länger werdenden Zahlungsfristen die Refinanzierung bei den Banken zunehmend an Bedeutung gewinnt, erscheint ein Ausbau in dieser Richtung angezeigt.

In diesem Zusammenhang sei auf das auf Seite 9 dargelegte handelspolitische Postulat der Garantierung von Krediten und Anleihen verwiesen. Seine Verwirklichung würde in den betreffenden Fällen dem Exporteur die Finanzierungslast abnehmen.

V. DIE GEBÜHRENFRAGE

Es wurde unterschieden zwischen den Risiken staatlichen und privatwirtschaftlichen Ursprungs. Bei der ersten Kategorie, die hier allein in Frage steht, wurde dargelegt, dass es sich um Risiken handelt, die wegen ihres kumulativen Charakters und der relativ kleinen Verteilungsmöglichkeit im Raume privatwirtschaftlich nur sehr schwer zu versichern sind bzw. eine zu hohe Prämie erfordern.

Zugleich wurde aber auch festgestellt, dass die Gewährung der Garantie im Landesinteresse liegt. Diese staatliche Leistung muss daher erbracht werden, unabhängig davon, ob ein direkter Beitrag des Exporteurs erhältlich ist oder nicht. Dies hat dazu geführt, dass bis 1947 die Garantie gebührenfrei gewährt wurde. Auf der andern Seite darf aber auch nicht vergessen werden, dass zwischen der Schweiz und den Ländern, die lange Zahlungsfristen verlangen, gegenwärtig ein respektables Zinsgefälle besteht, das u.a. dank der staatlichen Exportrisikogarantie wenigstens teilweise ausgenützt werden kann. Ein solches Gefälle ist allerdings keine feststehende Grösse. Es ist insbesondere auch davon abhängig, ob in den unterkapitalisierten Ländern eine inflatorische Politik des billigen Geldes oder eine gesunde Währungspolitik betrieben wird. Gegenwärtig liegt der Akzent zwar nicht überall, aber doch in vielen Ländern auf der letztern. Dies ist der Grund, warum das Ertragsgefälle heute in der Regel höher ist als noch vor einigen Jahren.

Die Gebühr sollte also keinen Kosten- bzw. Prämiencharakter haben. Es erscheint aber richtig, dass der Exporteur mit einem Anteil an dem von ihm ausnützbaeren Zinsgefälle an die Schaffung einer Risikoreserve beiträgt. Dies war wohl auch der Grund, warum schliesslich im Jahre 1947 eine Gebühr von 0,5% eingeführt worden ist. Dabei ist nicht zu vergessen, dass aus dem Gefälle auch das Delkredere-Risiko sowie der Selbstbehalt des Exporteurs gedeckt werden muss.

Bei der Prüfung dieser Gebühr und deren rechtlicher Verankerung wäre davon auszugehen, dass sie ihrem Charakter nach einen Beitrag aus dem Ertragsgefälle und nicht ein selbständiges Kostenelement darstellen soll. Dies hat zur Folge, dass sie nicht ein für allemal, d.h. nicht im Gesetz, sondern in einer bundesrätlichen Verordnung zu regeln wäre, denn nur so lässt sie sich den Verhältnissen angemessen anpassen. Der Vorschlag des Vororts trägt diesem Aspekt Rechnung. Der Vorschlag geht davon aus, dass die bisherige Gebühr von 0,5% für die bisherige durchschnittliche Garantie von 60% beibehalten werden soll, sofern die Garantie ein Jahr nicht übersteigt. Die Gebühr soll sich aber erhöhen: um 0,1% für 5 zusätzliche Garantieprozentpunkte und um 0,05% für jedes weitere Jahr Laufzeit. Die Staffelung nach Garantiehöhe und Laufzeit erscheint an sich zweckmässig. Das Schwergewicht dieser Erhöhung liegt bei einer vermehrten Garantieleistung. Wird bei einem einjährigen Geschäft die Garantie von 60% auf 85% erhöht, so sind zur Grundgebühr von 0,5% weitere 0,5% zu bezahlen. Bei der Erstreckung der Garantie von einem auf 5 Jahre steigt bei einem Garantiesatz von 60% die Gebühr nur um 0,2%. Darin liegt eine gewisse Progression nach der Zeitdauer, die sich zeigt, wenn die 0,2% auf die während der vier zusätzlichen Jahre ausstehende Kapitalsumme bezogen werden. Die Belastung auf dem ausstehenden Kapital würde bei Annahme einer regelmässigen Verteilung der Zahlung auf 5 Jahre im 2. Jahr 0,06%, im 3. Jahr 0,08%, im 4. 0,12%, im 5. Jahr 0,25% betragen. Dies ist eine relativ kleine Abschöpfung des Zinsgefälles. Die Kapitalbelastung im 5. Jahre wäre nur halb so gross wie diejenige, die sich aus der Erhöhung der Garantie ergibt. Dieses mag damit im Zusammenhang stehen, dass die Erhöhung der Garantie einer gesetzlichen Aenderung bedarf und die Wirtschaft zu deren Erhältlichmachung ein spektakuläres Opfer bringen will, währenddem für die Erstreckung der Garantiedauer eine solche Aenderung nicht notwendig ist, d.h. die bisherige Praxis der wirtschaftlichen Entwicklung schon weitgehend ohne Gebührenänderung folgte. Es ist aber fraglich, ob dieser mehr politisch ausgerichtete Vorschlag dem wirtschaftlichen Charakter der Gebühr angemessen Rechnung trägt.

- 17 -

Die Höhe des Zinsgefälles ist stark abhängig von der Länge der Zahlungsfristen. Der Hauptakzent der Gebührenerhöhung sollte daher eher beim Zeitfaktor liegen.

Für die Maschinenindustrie mag diese Frage vielleicht nicht von Belang sein, weil die Garantierhöhung mit der Länge der Zahlungsfristen in engem Zusammenhang steht. Dagegen darf nicht vergessen werden, dass die Garantie auch für Konsumgüter, wenn auch in relativ kleinem Umfange, in Frage kommt. Bei dieser sind die Zahlungsfristen viel geringer. Sie wird daher durch den stärkeren Akzent der Erhöhung auf dem Garantiesatz schwerer getroffen.

Man kann sich daher fragen, ob den Verhältnissen nicht besser Rechnung getragen wäre, wenn der Vorschlag in dem Sinne umgekehrt würde, dass

- a) für je 5 zusätzliche Garantieprozente 0,05 % und
- b) für jedes weitere Jahr 0,1 % vorgesehen würden.

Der These, dass es sich um einen Beitrag aus dem Zinsgefälle handeln würde, wäre damit besser Rechnung getragen. Wahrscheinlich wäre eine solche Verlagerung auch risikokonformer.

Die Auswirkungen dieser Umkehrung liessen sich aus folgender Tabelle ablesen:

Garantie- dauer:	Vorschlag Vorort normal	Garantie	Vorschlag Vorort umgekehrt	Garantie
	60%		85%	
1. Jahr	0,5	1,0	0,5	0,75
2. Jahr	0,55	1,05	0,6	0,85
3. Jahr	0,6	1,1	0,7	0,95
4. Jahr	0,65	1,15	0,8	1,05
5. Jahr	0,7	1,2	0,9	1,15
6. Jahr	0,75	1,25	1,0	1,25
7. Jahr	0,85	1,3	1,1	1,35

Die kurzfristigen Geschäfte mit höherem Garantiesatz wären weniger stark belastet. Für die längerfristigen Geschäfte mit hohem Garantiesatz, die beim Ausbau der Exportrisikogarantie im Vordergrund stehen dürften, würde die Belastungsdifferenz kaum ins Gewicht fallen.

Wenn die Belastung durch den Zeitzuschlag bei der umgekehrten Methode bei einem fünfjährigen Geschäft mit regelmässiger Amortisation gleichmässig auf die zusätzlichen vier Jahre verteilt würde, so ergäbe sich folgendes Bild:

2. Jahr	0,1 auf 4/5 des Kapitals	=	0,125 %
3. Jahr	0,1 auf 3/5 " "	=	0,166 %
4. Jahr	0,1 auf 2/5 " "	=	0,25 %
5. Jahr	0,1 auf 1/5 " "	=	0,5 %

Diese Art der Progression erschiene noch durchaus massvoll und unter den heutigen Umständen tragbar.

VI. DER KONJUNKTURPOLITISCHE ASPEKT DER EXPORTRISIKOGARANTIE

Die gegenwärtige Konjunkturlage ist durch die Furcht vor Ueberbeschäftigung gekennzeichnet. Die Frage, ob unter solchen Verhältnissen ein Ausbau der Exportrisikogarantie, die doch eine Massnahme der Exportförderung darstellt, wirklich angezeigt sei, ist daher verständlich.

Die vorstehenden Ausführungen dürften aber gezeigt haben, dass die Gründe, die für einen Ausbau der Exportrisikogarantie sprechen, struktureller Natur sind. Dieses scheinbare Auseinanderfallen von strukturellen und konjunkturellen Erfordernissen darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die Struktur bleibt und die Konjunktur sich ändert. Beim Ausbau handelt es sich um eine eindeutige Notwendigkeit zur Verteidigung unserer Stellung auf zukunftsreichen unterkapitalisierten Märkten. Wenn wir nichts unternehmen, könnte unsere Stellung auf lange Sicht geschwächt werden. Zudem ist der Widerspruch zur Konjunkturpolitik nur scheinbar. Die hier im Vordergrund

stehenden langfristigen Geschäfte brauchen durchaus nicht im Sinne einer Erhöhung der Ueberbeschäftigung zu wirken. Es lässt sich ebensogut die These vertreten, sie seien konjunkturdämpfend. Diese auf den ersten Blick etwas paradox erscheinende These bedarf des Beweises.

Grossaufträge mit langen Zahlungsfristen binden relativ viel Kapital, mehr Kapital als normale Geschäfte. Sie absorbieren in ganz besonderem Masse das Kreditpotential unseres Bankensystems.

Ein wichtiges Element unserer Konjunkturpolitik liegt gerade im Bemühen, das Kreditpotential der Banken zu begrenzen. Durch diese Politik ist erreicht worden, dass heute die Behörden Einfluss auf die Elastizität dieses Potentials erlangt haben. Die Kreditgrösse ist nicht mehr beliebig erhöhbar und diese nicht mehr beliebig dehnbar Grösse wird durch Aufträge mit langen Zahlungsfristen stärker absorbiert als durch kurzfristige Geschäfte. Bei einer Vermehrung solcher Geschäfte bleibt somit weniger Kapital zur inflatorisch wirkenden Expansion der Produktionskapazität. Diese Aufträge wirken also auch konjunkturbremsend.

Auf der andern Seite darf auch nicht vergessen werden, dass es nach wie vor die staatlichen Organe in der Hand haben, die Anwendung der Exportrisikogarantie konjunkturpolitisch zu beeinflussen, insbesondere wenn auf die gesetzliche Festlegung eines Richtsatzes verzichtet wird. Dies aber durch eine Verzögerung des Ausbaues der Exportrisikogarantie tun zu wollen, wäre konjunkturpolitisch kaum gerechtfertigt und würde unsere Position auf wichtigen Märkten auf lange Sicht strukturell schwächen.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausbau der Exportrisikogarantie ist eine Notwendigkeit. Ein zeitlicher Aufschub aus konjunkturpolitischen Gründen wäre nicht zweckmässig. Die Anträge des Vororts erscheinen massvoll und im allgemeinen annehmbar. Sie sprechen von einem hohen Verantwortungsbewusstsein der Privatwirtschaft. Lediglich in folgenden Punkten erschiene eine Aenderung bzw. Ergänzung empfehlenswert:

- a) Verzicht auf gesetzliche Fixierung des Normalsatzes;
- b) Direkte Garantierung von Krediten und Anleihen;
- c) Der Entscheid über die Festlegung des Garantiesatzes muss bei den Behörden liegen;
- c) Gebührenerhöhung.

Bern, 30. November 1956.

E. Stopper