

85.486

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

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

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

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

Texte de la motion du 19 juin 1985

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

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

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

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

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1985

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schriftliche Erklärung des Bundesrates Déclaration écrite du Conseil fédéral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich habe in der Eintretensdebatte zum AWB erwähnt, dass die DAC – also die Entwicklungskommission der OECD – die Erhöhung der Mindestgeschenkelemente im Zusammenhang mit dieser Exportsubventionierung diskutiert. Was aber geschieht hier? Bei uns werden derartige Projekte – darauf bezieht sich die Interpellation Uchtenhagen, Kohlekraftwerk Marmara in der Türkei – telquel ohne politische Bedenken subventioniert. Meiner Ansicht nach ist die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Uchtenhagen eine kleinere Katastrophe. Es genügt doch nicht zu sagen, die Türkei sei halt nicht so ein armes Land, und bürokratisch darauf hinzuweisen, welches die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Schweiz sind! Aber Frau Uchtenhagen wird sicher noch auf diese Interpellation zurückkommen. Nun zum ordnungspolitischen Punkt bei der ERG. Das ordnungspolitische Gewissen der Wirtschaftskreise im Parlament kommt vor allem dann zum Ausdruck, wenn es ihnen nützt. Ich erinnere Sie daran: Die ERG wurde 1934 zur Krisenbekämpfung eingeführt und hatte eine ganz bestimmte Stossrichtung. Sie erinnern sich vielleicht, dass wir in diesem Parlament vor noch nicht allzu langer Zeit eine andere Risikogarantie diskutiert haben, die nicht mit E, sondern mit I anfängt. Damals wimmelte es nur so von ordnungspolitischen Bedenken gegen diese Risikogarantie. Ich will hier nochmals ein paar Muster aus dieser Debatte in Erinnerung rufen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kurz zu den einzelnen Forderungen der Motion:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Renschler
Für den Antrag des Bundesrates

35 Stimmen
64 Stimmen

Motion Renschler Exportrisikogarantie. Revision

Motion Renschler Garantie contre les risques à l'exportation. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.486
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1987 - 16:00
Date	
Data	
Seite	92-96
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 147

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.