10. September 1975

Republik Südafrika,
Exportrisikogarantie an die Firma Brown Boveri & Cie, Baden (BBC) von maximal 3'230 Millionen Franken

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 11. Juli 1975 (Beilage)
Politisches Departement. Mitbericht vom 12. August 1975 (Beilage)
Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 5. September 1975 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements und auf das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat beschlossen:

Der Firma Aktiengesellschaft Brown Boveri & Cie wird für die Lieferung von 2 Turbogruppen und Zubehör im Werte von insgesamt maximal 2'600 Millionen Franken inkl. Teuerungseffekt und Zinsen, einschliesslich des Delkredereerisiko, an die südafrikanische ESCOM, die Exportrisikogarantie zu einem Garantiesatz von 90% in Aussicht gestellt.

Protokollauszug an:
- EVD 10 (GS 3, HA 10) zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug, der Protokollführer:

[Unterschrift]

Im Mai 1975 liess die staatliche südafrikanische Electricity Supply Commission (ESCOM) BBC dagegen wissen, dass ein Angebot für die Lieferung von 2 Turbogruppen für das Kernkraftwerk Koeberg zusammen mit Offerten eines französischen und eines deutschen Konsortiums in die engere Wahl einbezogen worden sei. Gleichzeitig wurde jedoch eine neue Offerte, basierend auf dem Preisniveau vom Juli 1975 und wesentlich weitergehenden Bezugswünschen verlangt. ESCOM hat, infolge des stark wachsenden Energiebedarfs, einen rascheren und erweiterten Aufbau des Kernkraftwerkes Koeberg beschlossen, was sich auf Lieferumfang, Wert und Termine auswirkt; das Kraftwerk wird auf total rund 3,9 Milliarden Franken (ohne Zinsen) zu stehen kommen.
Entsprechend der neuen Lage stellt BBC das Gesuch um eine grund-
sätzliche Zusage zur Gewährung der ERG für die Lieferung des kon-
ventionellen Teils des Kernkraftwerkes Koeberg, im wesentlichen
für die Lieferung von 2 Turbogruppen mit Zubehör von je 1'000 MW.
Die Firma beantragt einen Deckungssatz von 95%. Der in der
Schweiz nicht hergestellte Reaktorteil würde von General Electric
(USA) geliefert, wovon rund zwei Drittel unter holländischer Ver-
antwortung. Eine entsprechende Garantiezusage seitens der Exim-
bank soll bereits vorliegen. Auch sollen sich die Behörden der
USA (u.a. Staatssekretär Kissinger) positiv geäussert haben und
es darf angenommen werden, dass die Bemühungen der General Elec-
tric um diesen Auftrag von den USA offiziell unterstützt werden.

Der Lieferwert des Anteils BBC beträgt 1'465 Millionen Franken.
Teuerungsbedingt (Gleitpreisklausel) kann er bis 1980 Millionen
Franken steigen. Die Zinsen würden in diesem Falle 1'250 Millionen
Franken ausmachen. Gesamthaft ist demnach mit einem Höchstbetrag
von 3'230 Millionen Franken zu rechnen. Bingeschlossen im Lie-
ferwert von 1'465 Millionen Franken sind Käufe bei über 10 schwe-
izerischen Unter- und Zulieferanten im Werte von über 300 Millio-
nen Franken, sodann aber auch 310 Millionen Franken für lokale
Leistungen und Zulieferungen in Südafrika sowie etwa 240 Millio-
nen für Bezüge von Fabrikaten aus europäischen Staaten, haupt-
sächlich aus der Bundesrepublik Deutschland, die in der Schweiz
nicht hergestellt werden.

Die Lieferungen würden 1979/1980 erfolgen, die Inbetriebnahme
der einzelnen Gruppen ist für 1982/1983 vorgesehen. Die Zahlungs-
bedingungen: 5% bei Bestellung, 10% bei Übergabe der Ver-
schiffungsdokumente, 85% in 20 gleichen Semesterraten, die erste
fällig 6 Monate nach Inbetriebnahme jeder Gruppe, mit Spätest-
klausel. Als Sicherheit hat die staatliche ESCOM eine Erklärung
der Regierung beizubringen, dass Kapital und Zinsen in freien
Schweizerfranken überwiesen werden können.
Zum oben erwähnten maximalen Lieferbetrag von 3‘230 Millionen Franken ist festzustellen:

1. das Konsortium BBC / General Electric liegt zurzeit preislich höher als die Konkurrenz. Es werden Anstrengungen unternommen, die Preise zu reduzieren;

2. der Berechnung des Gleitpreiszuschlages wurde eine monatliche Teuerungsrate von 0,65 %, insgesamt 35 % zugrunde gelegt;

3. für die Finanzierung eines Teils der ausländischen Zulieferungen wird nach andern Finanzierungsquellen (z.B. teilweise über Anleihen eventuell auch Beanspruchung ausländischer Lieferantenkredite) gesucht. Diese ERG-unabhängige Finanzierung ist insbesondere für Lieferungen und Leistungen Südafrikas wichtig, weil nach internationalen Abmachungen, grundsätzlich keine größeren Leistungen des Abnehmerlandes in die Garantie eingeschlossen werden sollen, als die An- und Zwischenzahlungen ausmachen, im vorliegenden Fall somit 15 % oder etwa 173 Millionen Franken. Die Anzahlung bei Bestellung beträgt 5 %;

4. der für die provisorische Berechnung der Zinsen angewendete Zinssatz beträgt 9 %.

Im jetzigen Zeitpunkt können indessen noch keine konkreten Angaben über effektive Teuerung und Zinsniveau sowie die Auswirkungen der Bemühungen um Preissenkungen und Erschliessung weiterer, ERG-unabhängiger Finanzierungsquellen gemacht werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass der maximale Lieferbetrag zumindest nicht erreicht wird.

Im Maximalfall ergäbe sich folgendes Bundesengagement:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Lieferwert</th>
<th>1‘465 Mio Fr.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gleitpreiszuschlag</td>
<td>515 Mio Fr.</td>
</tr>
<tr>
<td>Zinssatz</td>
<td>1‘250 Mio Fr.</td>
</tr>
<tr>
<td>Garantiesatz</td>
<td>3‘069 Mio Fr.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Die Gebühren für die Exportrisikogarantie würden ca. 100 Mio Franken betragen.

Beurteilung des Gesuches


Auf Grund der derzeitig möglichen Lagebeurteilung ist das Transferrisiko, das aus allfälligen politischen Veränderungen in Südafrika entstehen könnte, - wie Übrigens der Fall Cabora Bassa in Mozambique zeigt - nicht allzu hoch einzuschätzen. Im Übrigen wird von der Regierung Südafrikas, namentlich durch gewisse Kon-
zessionen im Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen, auf eine Ent-
schärfung der Beziehungen zu andern Ländern Afrikas hingearbeitet.
Erste Anzeichen der Entspannung lassen sich aus Aussagen von
Regierungschefs schwarzafrikanischer Länder ableiten. Nach Anga-
ben der Firma BBC würden weder ihr selbst noch den schweizerischen
Zulieferbetrieben oder andern Firmen aus der Ausführung dieses
Auftrages in Schwarzafrica Nachteile erwachsen. Ihre bereits
langjährigen Geschäftsbeziehungen mit der ESCOM, die zu umfang-
reichen Abschlüssen geführt haben, seien bekannt und hätten wis-
sentlich zu keiner Einbusse im Verkehr mit andern Staaten, ins-
besondere Afrikas geführt. Wie die Erfahrung zeigt, dürften sich
handelspolitische Nachteile in der Tat kaum ergeben.

Vom technischen Standpunkt aus sind sowohl BBC als auch General
Electric sehr an einer Zusammenarbeit interessiert. Beide Firmen
haben zusammen das Kraftwerk Mühleberg ausgerüstet und wertvolle
Erfahrungen gesammelt. Gemeinsam werden auch andere schweizerische
Atommüllwerke geplant. Die Firma BBC weist insbesondere auch
darauf hin, dass sie für Atomkraftwerk-Projekte im Ausland je-
weils Mühe habe, Partner für die Uebernahme des Reaktorteils zu
finden, weil die Produzenten meist selbst auch Hersteller von Tur-
bogruppen sind. Die Zusammenarbeit mit General Electric beim Werk
Koeberg in Südafrika ist auch sehr wichtig im Hinblick auf die
künftige gemeinsame Bearbeitung von Projekten in andern Ländern.
Im Offertstadium befindet sich ein 1'000 MW-Werk in Oesterreich;
in Spanien, Italien und im Iran sind Vorarbeiten im Gange. So-
wohl in Südafrika als auch in andern Ländern stehen dem Konsor-
tium BBC/General Electric (letztere hauptsächlich bei den Bau-
arbeiten in enger Zusammenarbeit mit einem holländischen Konsor-
tium) der Konkurrenz aus praktisch allen westlichen Industrie-
staaten, namentlich aus der BRD, Frankreich, Grossbritannien,
Schweden und den USA gegenüber.

Besonders in Rechnung zu stellen ist die Auswirkung auf die
schweizerische Beschäftigungslage. Für viele Betriebe der Ma-
schinenindustrie wäre es wichtig, wenn BBC den Auftrag erhalten würde. Insgesamt würden daraus etwa 4 - 5 Millionen Arbeitsstunden resultieren. Bei BBC allein wären während 3 Jahren ungefähr ein Drittel der Belegschaft der Abteilung Kraftwerkbau ausge- lastet (etwa 1,5 Millionen Arbeitsstunden).

Die ERG-Kommission hat Vertreter der gesuchstelldenen Firma angehört, insbesondere um sich ein genaueres Bild über die Bedeutung des Auftrages für BBC selbst und für andere Unternehmen der schweizerischen Industrie machen zu können. In Anbetracht der heutigen Lage am Arbeitsmarkt, der grossen Anzahl beteiligter Firmen sowie der Konjunkturlage im allgemeinen ist sie zum Schlusse gekommen, dass die Bemühungen der Industrie um diesen Grossauftrag unterstützt werden sollten, und dass das daraus resultierende Risiko sowohl mit Bezug auf das generelle ERG-Engagement wie auch jenem gegenüber Südafrika, verantwortbar wäre.

Sollte es zu einer Auftragserteilung an BBC/General Electric kommen, wäre damit wahrscheinlich auch eine gewisse Publizität verbunden. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich ein Teil der Presse kritisch über die Erteilung der Exportrisikogarantie äussern könnte. Doch würde auch bekannt, dass das Konsortium in Konkurrenz mit Firmen aus westlichen Industriestaaten stand, die ebenfalls bereit waren, Garantien zu erteilen; ebenso würde die Bedeutung hervorgehoben, die sich aus diesem Auftrag für die Beschäftigungslage einer grossen Zahl von Unternehmen unserer Maschinenindustrie ergäbe.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir den

Antrag:

Der Firma Aktiengesellschaft Brown Boveri & Cie. ist für die Lieferung von 2 Turbogruppen und Zubehör im Werte von insgesamt maximal 3'230 Millionen Franken inkl. Teuerungsdruck und Zinsen, einschliesslich das Delkroederisiko, an die südafrikanische ESCOM, die Exportrisikogarantie zu einem Garantiesatz von 95 % in Aussicht zu stellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Zum Mitbericht an:
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement
- Eidg. Politisches Departement

P.A. an:
- EVD (Generalsekretariat, Handelsabteilung 10 Ex.)
- EFZD

Kopie an:
HH. Rb, Hf, Ha, Gre

B. Dieser Entscheid basiert auf folgenden Überlegungen:

   - Die Ereignisse in Portugal, Mozambique und Angola haben dazu geführt, dass die internationale öffentliche Meinung der Apartheidpolitik Südafrikas verstärkte Aufmerksamkeit schenkt.
   - Mit der Gewährung der Garantie für ein Exportgeschäft dieses Ausmasses würde Südafrika nicht nur einer der
wichtigsten, von der schweizerischen ERG profitierenden Staaten, auch die schweizerische Wirtschaft erhielt die zweifelhafte Stellung eines der bedeutendsten Investoren in Südafrika. Ein solcher Ausbau der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen ist angesichts der wachsenden Bedeutung der Rohstofflieferanten der Schweiz und ihrer Haltung gegenüber Südafrika nicht erstrebenswert.


3. Diese Entwicklung scheint Südafrika, das weiterhin mit der portugiesischen Präsenz an seinen Grenzen gerechnet hatte, überrascht zu haben. Nur so ist der Umstand zu verstehen, dass gemäss einem seinerzeit zwischen Portugal und Südafrika abgeschlossenen Vertrag, letzteres sich bereit erklärt hatte, nicht nur den Bau des Sambesi-Kraftwerkes

4. Es ist anzunehmen, dass im Anschluss an die OAU-Konferenz in Kampala und die bevorstehende 7. Sondersession der UNO die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der verschiedenen Länder mit Südafrika verstärkten Untersuchungen unterworfen werden.

c. In Anbetracht dieser Erwägungen ist das Politische Departement der Ansicht, dass das vorliegende Projekt grundlegenden Interessen der schweizerischen Aussenpolitik entgegenläuft und trotz des zweifellos positiven Einflusses auf die gegenwärtige Situation der schweizerischen Wirtschaft abzulehnen ist.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber
AUSGETEILT
Geht nicht an die Presse

Südafrika:
Exportrisikogarantie

Bern, den 5. September 1975

An den Bundesrat

Stellungnahme


Wie bereits im Juni 1974, als die Gewährung der Exportrisikogarantie für die Lieferung von drei Turbogruppen nach Südafrika beantragt wurde, vertritt das Eidg. Politische Departement die Ansicht, dass das vorliegende Projekt grundlegenden Interessen der schweizerischen Aussenpolitik entgegenläuft und trotz des zweifellos positiven Einflusses auf die gegenwärtige Situation der schweizerischen Wirtschaft abzulehnen ist.

In Südafrika werden zurzeit zwei Grosskraftwerke mit einer Kapazität von je 3 mal 500 MW gebaut. Die Erweiterung um weitere drei Gruppen von je 500 MW ist in beiden Fällen vorgesehen. Für die Ausrüstung der ersten Etappe interessierten sich, auf Grund von Garantiezusagen der Exportrisikogarantieinstitute der betreffenden Län-
der, Firmen und Konsortien aus der BRD, Frankreich, Grossbritannien, Japan, der Schweiz (der Bundesrat beschloss am 9. Juli 1974 der Ak-
tiengesellschaft Brown, Boveri & Cie. die Gewährung der Exportrisi-
kogarantie in Aussicht zu stellen) sowie der USA. Praktisch waren
damit alle Länder beteiligt, in welchen Unternehmen tätig sind, die
von ihrer technischen Ausrüstung her überhaupt Kraftwerke der in
Frage stehenden Grösse bauen bzw. ausrüsten können. Die Aufträge
(Grössenordnung je rund 450 Mio Franken) gingen 1974 für das eine
Werk an ein französisch/deutsches Konsortium, für das zweite an ei-
eine englische Firma. Frankreich gewährte die übliche Garantie und er-
laubte die Refinanzierung durch die Staatsbank, was u.a. die Fest-
legung eines günstigen Zinssatzes von 7,1 % für die ganze Laufzeit
des Kredites ermöglichte. Auch Grossbritannien gewährte die Garan-
tie, wozu staatliche Hilfe die Einräumung des verbilligten Zin-
satzes von 6 1/2 % erlaubte. Es muss angenommen werden, dass diese
beiden Konsortien bzw. Firmen auch die Aufträge für die Erweiterung
zugesprochen erhalten werden (Grössenordnung voraussichtlich bei je
500 Mio Fr.).

Mit dem Elektrizitätswerk Koeberg, das Gegenstand unseres Antrages
vom 11. Juli 1975 bildet, wird die Errichtung einer Anlage mit ei-
er Kapazität von 2 mal 1'000 MW geplant. Für den Bau und die Aus-
rüstung dieses grossen Werkes interessierten sich Firmen und Konsor-
tien aus allen oben bereits erwähnten Ländern. In die engere Wahl
indessen gelangten nur die französische Gruppe FRAMATOME, die deut-
sche Kraftwerkunion sowie das Konsortium General Electric (Atom-
reaktor¹) / BBC (Turbogruppen mit Zubehör), an dem Holland hauptsäch-
lich mit Bauarbeiten² beteiligt wäre.

Die französische Gruppe gilt als gefährlichster Konkurrent des ame-
rikanisch-schweizerischen Konsortiums, weil es, infolge vorteilhafter
Refinanzierungsmöglichkeiten bei der Staatsbank, besonders

¹) wertmässige Grössenordnung, ohne Zinsen rund 700 Mio Franken
²) wertmässige Grössenordnung, ohne Zinsen rund 1300 Mio Franken
günstige Kreditbedingungen offerieren soll; die deutsche Gruppe
kann voraussichtlich mit Hilfe der staatlichen Kreditanstalt für
Wiederaufbau vergünstigte Zinsbedingungen von 7 1/4 statt 7 3/4 %
anbieten. Beim amerikanisch-schweizerischen Konsortium, an welchem,
wie erwähnt, auch Holland beteiligt ist, liegt bereits eine Garan-
tiezusage der Eximbank und eine Finanzierungszusage der "Private
Export Financing Corporation", mit verbilligtem Zinssatz, vor. Ver-
handlungen über die Einräumung eines noch vorteilhafteren direkten
Kredites durch die Eximbank scheinen fortgeschritten; die politi-
schen Behörden sollen die Hereinnahme des Auftrages befürworten. In
Holland ist in der Frage der Garantieerteilung bereits ein posi-
tiver Vorentscheid gefallen. Die Refinanzierung eines Teils des Kred-
ites zu günstigen Bedingungen durch den Staat ist auch hier nicht
ausgeschlossen. Politische Überlegungen sollen keine Rolle spielen,
lediglich Fragen der Anwendung des Atomsperrvertrages werden in Be-
tracht gezogen.

Nach erneuter Rücksprache hat sich BBC bemüht, den Gesamtbetrag so-
weit als möglich, d.h. ohne dass dadurch die Beschäftigungslage beim
Werkstattpersonal wesentlich beeinträchtigt wird, zu reduzieren.
Die Firma will damit unseren Bedenken wegen des hohen Garantiebe-
trages (im Antrag mit einer Maximalsumme von 3'069 Mia Fr. erwähnt),
Rechnung tragen. Dabei war es ihr möglich, den ursprünglich mit 9 %
eingesetzten Kreditzins auf 3 1/4 % zu verringern; ferner wurde der
in der ersten Berechnung noch mit 365 Mia Fr. angeführte Betrag für
südafrikanische Leistungen auf 166 Mia Mio herabgesetzt.

Damit erreicht der gesamte, der ERG zu unterstellende Wert (Liefer-
betrag 1'660 Mio, Zinsen 920 Mio) noch 2'600 Mio. Um das für den
Bund immer noch sehr hohe Engagement weiter zu reduzieren, sind wir
der Meinung, dass anstelle des vorgesehenen maximalen Garantiesatzes
von 95 % ein Satz von 90 % zugesichert werden sollte. Dadurch er-
fährt die ursprüngliche maximale Garantiesumme von rund 3 Mia Fr.
eine wesentliche Reduktion auf 2,34 Mia Franken.
Das Maximalrisiko von Fr. 2'600 Mio wird im Jahre 1981 bei Ablieferung der zweiten Turbogruppe erreicht. Sollte zu diesem Zeitpunkt der Kunde zahlungsunfähig werden, so liegt der zu deckende Schaden zwar wesentlich tiefer, d.h. in der Nähe von 1'680 Mio Fr., da die Zinsen im Betrag von 920 Mio Fr. noch nicht zu laufen begonnen haben. Da der Bund jedoch kaum bereit und in der Lage wäre, die Schadenvergütung sofort in vollem Umfang zu leisten, würden sich die Zinsen lediglich in dem Ausmass verringern, in dem der Bund eine kürzere als die vertraglich vorgesehene Amortisationsfrist einhalten würde.

Bei der Beurteilung des Geschäftes mit reduziertem Betrag ist insbesondere in Betracht zu ziehen:


Die Erteilung der Exportrisikogarantie kann somit nicht als "staatliche Kaution" für ein bestimmtes Regime in Südafrika aufgefasst werden. Wir verkennen allerdings nicht, dass aus den im Mitbericht des Politischen Departements erwähnten Gründen ein gewisses politisches Risiko besteht, über das sich jedoch offenbar die Regierungen der anderen westlichen Länder, die an diesem Auftrag interessiert sind, hinwegzusetzen bereit sind. Sogar Frankreich, das seine Beziehungen zu Schwarzafrirka besonders sorgfältig pflegt (kürzlicher Besuch von Präsident Giscard d'Estaing in Zaire!), unterstützt auf diplomatischem Wege sowie durch staatliche Ausfuhrbeihilfen die Offerte des französischen


Nachdem die gegenwärtige Rezession noch keine Zeichen der Entspannung erkennen lässt und sich heute in allen Industriezweigen des Landes Beschäftigungseinbrüche zeigen, kommt der Uebernahme dieses Auftrages sowohl für unser wichtigstes Unternehmen der Maschinenindustrie als auch für die zahlreichen Unterlieferanten besondere Bedeutung zu. Die Unterlieferanten schliessen mittlere und kleine Unternehmen in 20 Kantonen ein; grössere Aufträge sollen an Firmen in den Kantonen Zürich, Genf, Waadt, Solothurn, Uri und Schaffhausen vergeben werden. Schätzungsweise wird sich für die Schweiz eine Gesamtbeschäftigung von 1750 Mannjahren ergeben (1150 bei BBC, 500 bei schweizerischen Unterlieferanten). Nach Rücksprache mit dem holländischen Partner stehen zudem Zusagen für die Verlagerung von Unteraufträgen der holländischen Gruppe in die Schweiz in der Höhe von rund 80 Mio Fr. in Aussicht.


EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

[Unterschrift]

Auf der Grundlage der Berichte des Volkswirtschaftsdepartements wird die Maßnahme genehmigt.

2. Der Vollzug des Gesetzes wird von den Bundesbehörden unterbreiten.

Empfangen an:
1. (GS 9, BUP 2) zum Vollzug
2. (NAS) zum Vollzug
3. (FR) zur Kenntnis

[Unterschrift]