

14.xxx

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
(Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG)**

vom 21. Mai 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir den Entwurf einer Änderung des Exportrisikoversicherungsgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Mai 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Teilrevision des Exportrisikoversicherungsgesetzes will der Bundesrat die schweizerische Exportwirtschaft stärken, indem sichergestellt wird, dass die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) die Exportanstrengungen der schweizerischen Unternehmen auch in Zukunft wirkungsvoll unterstützen kann. Das Deckungsangebot der SERV soll dauerhaft ergänzt werden, sodass die SERV Leistungen erbringen kann, die mit denjenigen der staatlichen Exportkreditagenturen ihrer Standortkonkurrenten weiterhin wettbewerbsfähig sind.

Ausgangslage

Mit der Schweizerischen Exportrisikoversicherung strebt der Bund die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz und die Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb an. Dazu hat die SERV international wettbewerbsfähige Leistungen in Ergänzung zur privaten Versicherungswirtschaft auf langfristig eigenwirtschaftlicher Basis anzubieten. Im Nachgang der Finanzkrise sind permanente Strukturveränderungen im Bereich der Anbieter von Exportfinanzierungen zu beobachten. Diese erschweren und beschränken die Erhältlichkeit von wettbewerbsfähigen Finanzierungen für die Abwicklung von Exportgeschäften dauerhaft. Davon negativ betroffen sind in erster Linie kleinere bis mittelgrosse Exportgeschäfte. Die staatlichen Exportkreditagenturen, mit denen die SERV im Wettbewerb steht, haben auf diese Entwicklung bereits seit Längerem mit neuen Deckungsformen reagiert. Damit die schweizerische Exportwirtschaft dadurch keine Wettbewerbsnachteile erleidet, sollen das Instrumentarium der SERV dauerhaft ergänzt und der administrative Aufwand reduziert werden.

Inhalt der Vorlage

Die Fabrikationskreditversicherung, die Bondgarantie und die Refinanzierungsgarantie, welche die SERV seit der Finanzkrise auf befristeter Grundlage anbietet, sollen in ihr permanentes Angebot übernommen werden. Die Wirkung dieser Instrumente konnte in den vergangenen Jahren belegt werden. Der Bedarf danach ist aufgrund permanenter Strukturveränderungen im Bereich der Finanzierung von Auslandsgeschäften unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage auch in Zukunft gegeben. Diese Instrumente sind insbesondere für kleinere und mittelgrosse Unternehmen (KMU) von Bedeutung. Wie ihre übrigen Deckungen hat die SERV diese Instrumente unter anderem langfristig eigenwirtschaftlich, subsidiär zu Angeboten privater Versicherer und unter Berücksichtigung der ausserpolitischen Grundsätze der Schweiz anzubieten.

Zur Verminderung von Administrativaufwand soll die SERV ihre Deckungen künftig in der Regel mit Verfügung gewähren können. Der öffentlich-rechtliche Vertrag bleibt weiterhin möglich, sofern dies zur Wahrung der Interessen der SERV als zweckmässig erscheint.

Auch der Abschluss von Rückversicherungen für schweizerische Wertschöpfungsanteile an Exportgeschäften ausländischer Exporteure soll erleichtert werden, indem dafür die Zuständigkeit der SERV verankert wird. Zudem soll die SERV im Rahmen ihrer Ziele und ihrer geschäftspolitischen Grundsätze flexibler auf abweichende Deckungsbedingungen des Erstversicherers reagieren können.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind Teil der Standortförderungs politik des Bundes, die zum Ziel hat, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz langfristig zu erhalten.

Die SERV verfügt über das erforderliche Kapital, um das Versicherungs- und Garantiegeschäft selbstständig und auf eigene Rechnung zu führen. Aufgrund der vorgeschlagenen Neuregelungen wird mit keiner nennenswerten Ausweitung des Geschäftsvolumens der SERV gerechnet. Die finanziellen Auswirkungen auf die SERV bleiben gering und gefährden ihr finanzielles Gleichgewicht nicht. Für den Bund entstehen durch die vorgeschlagenen Massnahmen keine Kosten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Übersicht	6
1.1.2 Allgemeines zur SERV	8
1.1.3 Nachhaltigkeit	10
1.2 Fabrikationskreditversicherung, Bondgarantie und Refinanzierungsgarantie	12
1.2.1 Vorbemerkung	12
1.2.2 Fabrikationskreditversicherung	14
1.2.3 Bondgarantie	16
1.2.4 Refinanzierungsgarantie	19
1.2.5 Vergleich mit dem Recht der Europäischen Union	21
1.3 Rückversicherungen	21
1.3.1 Die vorgeschlagene Neuregelung	21
1.3.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	22
1.3.3 Rechtsvergleich	23
1.3.4 Umsetzung	24
1.4 Form der Deckungsgewährung	24
1.4.1 Die vorgeschlagene Neuregelung	24
1.4.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	24
1.4.3 Rechtsvergleich	25
1.4.4 Umsetzung	26
1.5 Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz vor Nachteilen	26
1.5.1 Die vorgeschlagene Neuregelung	26
1.5.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	26
1.5.3 Rechtsvergleich	26
1.5.4 Umsetzung	26
1.6 Vernehmlassung	27
2 Erläuterungen der einzelnen Artikel	28
3 Auswirkungen	31
3.1 Auswirkungen auf den Bund	31
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	31
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	32
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	32
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	32

5 Rechtliche Aspekte	33
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	33
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	33
Anhang: Internationaler Vergleich	34
Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERV) (<i>Entwurf</i>)	37

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Übersicht

Traditionell hat die Schweiz eine international stark vernetzte Volkswirtschaft. Mit der Globalisierung ist der Exportanteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) in den zehn Jahren zwischen 2004 und 2013 von 45 Prozent auf rund 52 Prozent angewachsen. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten – der Exportanteil am BIP der OECD-Länder betrug im Jahr 2013 durchschnittlich rund 30 Prozent – gehört die Schweiz damit zu den Ländern mit einem überdurchschnittlich hohen Exportanteil¹.

Auslandsgeschäfte sind für alle Exportunternehmen mit verschiedenen Risiken wie Währungs-, Transport-, Zahlungs- und Finanzierungsrisiken behaftet. Exporteure können Währungsrisiken mit marktüblichen Instrumenten absichern. Transport-, Zahlungs- und Finanzierungsrisiken können sie bei Banken und Versicherungen decken. Versicherungen für Zahlungsrisiken des ausländischen Käufers werden in den meisten exportorientierten Ländern von privaten Kreditversicherungen und subsidiär von staatlichen Exportrisikoversicherungen (Exportkreditagenturen) angeboten, wobei einige Exportkreditagenturen neben Versicherungen auch direkte Finanzierungen anbieten². Der Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet die staatlichen Exportkreditagenturen, ausschliesslich nicht marktfähige Risiken abzusichern. Es handelt sich dabei um Risiken, die private Anbieter nicht decken oder für die sie kein nachhaltiges Angebot bereithalten.

Die staatliche Exportkreditversicherung der Schweiz ist die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV). Sie ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Ziele der SERV sind einerseits die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und andererseits die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Diese Ziele sollen erreicht werden, indem der schweizerischen Exportwirtschaft die Teilnahme am internationalen Wettbewerb erleichtert wird (Art. 5 SERVVG). Die SERV bietet im nicht marktfähigen Bereich Versicherungen für Exporteure und Finanzinstitute an. Damit erleichtert die SERV den schweizerischen Exporteuren die Übernahme von Auslandsaufträgen, bei denen der Zahlungseingang aufgrund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse mit besonderen Risiken verbunden ist.

Damit die schweizerischen Exportunternehmen ausländischen Kunden auch in finanzieller Hinsicht konkurrenzfähige Angebote unterbreiten können, sind sie darauf angewiesen, ihre Exportgeschäfte zu vergleichbaren Bedingungen wie ihre ausländischen Mitbewerber finanzieren und absichern zu können. Die SERV steht dadurch im Wettbewerb mit den staatlichen Exportrisikoversicherungen von Standortkonkurrenten der Schweiz. Damit sie unter diesen Voraussetzungen ihre Ziele erreichen kann, muss ihr Deckungsangebot international wettbewerbsfähig sein (Art. 6 Abs. 1 Bst. e SERVVG). Der Strukturwandel im Finanzgeschäft, die zunehmende Regulierung der Finanzdienstleister und die als Antwort darauf entstehenden

¹ *Quelle:* OECD Daten

² Anhang: Internationaler Vergleich.

neuen Deckungsangebote der konkurrierenden Exportkreditagenturen erfordern eine regelmässige Überprüfung des Deckungsangebots der SERV.

Im Nachgang der Finanzkrise sind permanente Strukturveränderungen im Finanzsektor zu beobachten. Das betrifft die Banken namentlich durch die neuen Basel III-Vorschriften. Die strengereren Eigenmittelanforderungen und die damit verbundenen höheren Risikokosten lassen die Risikobereitschaft der Banken sinken; gleichzeitig erhöht sich der administrative Aufwand für die Risikobeurteilung und die Kreditabwicklung. Diese Veränderungen bewirken, dass die Banken Kredite tendenziell unter erschwerten Bedingungen (zusätzliche Sicherheiten, höhere Preise) gewähren. Hinzu kommt, dass die Finanzierung von Exportgeschäften im Gegensatz zur Inlandfinanzierung in der Regel aufwendiger und mit höheren Risiken verbunden ist. Die Zeit von der Produktion bis zur Lieferung und damit die Finanzierungsdauer ist länger, und es sind zusätzlich Auslandbanken in die Zahlungsabwicklung involviert. Während sich das Kreditangebot für Inlandsgeschäfte nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (2007/2008) eher stabilisiert hat, hat sich deshalb das Auslandsgeschäft vieler Finanzinstitute insbesondere in Europa seither insgesamt reduziert. Dadurch wird es spürbar erschwert, Kredite für die Finanzierung von Exportgeschäften zu erhalten.

Mit den vorliegenden Revisionsvorschlägen soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit der SERV verbessert werden, damit sie die Exportanstrengungen der schweizerischen Unternehmen angesichts des Strukturwandels weiterhin wirkungsvoll unterstützen kann. Davon profitieren hauptsächlich die kleineren und mittelgrossen Unternehmen (KMU, bis zu 250 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen). Sie stellen rund zwei Drittel der Versicherungsnehmer der SERV und sind gleichzeitig wichtige Zulieferer von grösseren Exportunternehmen.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der SERV soll mit den folgenden Massnahmen erreicht werden, die eine Teilrevision des SERV-Gesetzes (SERVG) und der SERV-Verordnung (SERV-V) erfordern:

- Das Angebot der SERV soll dauerhaft mit der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie ergänzt werden. Diese Instrumente – sie gehören bei den allermeisten ausländischen staatlichen Exportkreditagenturen zum unbefristeten Standardangebot – tragen insbesondere zur Verbesserung der Liquidität von Exporteuren bei. Sie haben sich bei der Bewältigung von Krisensituationen wie der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/2009) und der Euro-Krise (seit 2011) bereits bewährt. Dadurch soll der schweizerischen Exportwirtschaft ermöglicht werden, im Wettbewerb mit ihrer ausländischen Konkurrenz mit gleich langen Spiessen aufzutreten.
- Gleichzeitig soll die Gelegenheit genutzt werden, weitere Verbesserungen vorzunehmen, die aufgrund der mehr als siebenjährigen Erfahrung der SERV und ihrer Versicherungsnehmer als zweckdienlich erscheinen. Dazu gehören namentlich die Rahmenbedingungen für den Abschluss von privatrechtlichen Rückversicherungsverträgen und der Abschluss von Versicherungen in der Regel durch Verfügungen anstatt durch öffentlich-rechtliche Verträge.
- Mit der Teilrevision der SERV-V, für die die Vernehmlassung zusammen mit der Gesetzesänderung durchgeführt wurde, will der Bundesrat die Anforderungen an den schweizerischen Wertschöpfungsanteil als Voraus-

setzung für die Gewährung einer Versicherung durch die SERV neu gestalten. Die Neuregelung trägt dem hohen Grad der Integration der schweizerischen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung strukturierter und transparenter Rechnung als der bisherige Ausnahmehodus. Ferner soll die Benachteiligung kleinerer Exportgeschäfte beseitigt werden, indem der maximale Deckungssatz für Delkredererisiken bei ungesicherten Lieferantenkrediten mit privaten Schuldnern dauerhaft von 85 auf 95 Prozent erhöht wird.

Die Initiative, die Innovationskraft und die Leistung der schweizerischen Unternehmen bilden die Basis für erfolgreiche Exporte. Die Standortförderungs politik des Bundes zielt darauf ab, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz langfristig zu erhalten und den Zugang zu ausländischen Märkten zu unterstützen. Als bewährtes Element der Standortförderungs politik unterstützt die SERV die Anstrengungen der exportorientierten Unternehmen, insbesondere der KMU, im Bereich der Finanzierung von Auslandsgeschäften subsidiär zum Markt. Das Instrumentarium der SERV ergänzt die Exportförderung und generell auf die Marktöffnung ausgerichtete aussenwirtschaftliche Massnahmen wie etwa der Abschluss von Freihandelsabkommen. Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten ferner eine neue Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 des Bundes vorlegen.

1.1.2 Allgemeines zur SERV

Die SERV wurde auf den 1. Januar 2007 als Nachfolgeinstitution der Exportrisikogarantie (ERG) geschaffen.

Für Einzelgeschäfte bietet die SERV die Lieferanten- und Käuferkreditversicherung, die Fabrikationsrisiko-, Akkreditivbestätigungs-, Vertragsgarantie- und Beschlag nahmerisikoversicherung an. Diese Instrumente werden seit Mai 2009 durch die befristet bis Ende 2015 verfügbaren Fabrikationskreditversicherung, Bond- und Refinanzierungs garantie ergänzt. Die Versicherung von Einzelgeschäften wird schwergewichtig von Unternehmen der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie genutzt; im Dienstleistungsbereich wird sie hauptsächlich von Unternehmen im Engineering-Bereich beansprucht. Zur Vereinfachung der Abwicklung einer Vielzahl von Geschäften einzelner Branchen wird die Lieferantenkreditversicherung auch als Globalversicherung angeboten. Die Globalversicherung wird derzeit von der Chemie- und Pharmabranche genutzt.

Die Tätigkeit der SERV richtet sich nach einer Reihe von geschäftspolitischen Grundsätzen (Art. 6 SERV G). Sie soll ein subsidiäres Versicherungsangebot bereitstellen, das eigenwirtschaftlich und international konkurrenzfähig ist sowie die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität bietet die SERV ihre Deckungen in Ergänzung zur Privatwirtschaft an (Art. 6 Abs. 1 Bst. d SERV G). Gestützt auf seine Verordnungs kompetenz hat der Bundesrat diesen Grundsatz konkretisiert: Danach kann die SERV alle nicht marktfähigen Risiken versichern; marktfähige Risiken kann sie dagegen nur versichern, wenn dem Antragsteller keine hinreichenden Versicherungsangebote zur Verfügung stehen (Art. 5 Abs. 1 und 2 SERV-V). Damit die schweizerischen Exportunternehmen unter gleichen Wettbewerbsbedingungen wie ihre europäischen Konkurrenten tätig sein können, orientiert sich die SERV bei der

Unterscheidung von marktfähigen und nicht marktfähigen Risiken an den Vorgaben der Europäischen Union (Art. 5 Abs. 3 SERV-V). Die SERV konkurrenziert also nicht ein tatsächlich vorhandenes nachhaltiges Versicherungsangebot, sondern ermöglicht den Exportunternehmen Absicherungen, die auf dem privaten Versicherungsmarkt nicht erhältlich sind. Da die Risikübernahme der Privatversicherer einem ständigen Wandel unterworfen ist, passt sich die SERV den Entwicklungen am privaten Markt regelmässig an.

Für ihre Deckungen erhebt die SERV risikogerechte Prämien (Art. 6 Abs. 1 Bst. c SERVG). Dieses Erfordernis erhält durch den Umstand zusätzliches Gewicht, dass die SERV zwar nicht gewinnorientiert arbeitet, aber dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a SERVG). Langfristig müssen also die Prämieinnahmen die Entschädigungszahlungen und die operativen Kosten decken. Die Mindestprämien werden im Rahmen des Arrangements der OECD über staatlich unterstützte Exportkredite (OECD-Exportkreditarrangement³) festgelegt. Damit wird verhindert, dass einzelne Länder über ihre staatliche Exportrisikoversicherung verdeckte Subventionen ausrichten. Gleichzeitig wird damit erleichtert, die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit der staatlichen Exportkreditagenturen sicherzustellen. Bei den Deckungen der SERV handelt es sich somit nicht um Subventionen; sie belasten die Bundeskasse nicht.

Die SERV konnte von der ERG ein Risikokapital von rund 2 Milliarden Franken übernehmen und in den letzten Jahren weiter ausbauen. Damit haben ERG (1934–2006) und SERV einen soliden Eigenwirtschaftlichkeitsausweis erbracht. Gleichzeitig verfügt die SERV über eine starke Eigenkapitalbasis und Risikotragfähigkeit.

Der Bund ist Eigentümer der SERV. Der Bundesrat übt die Aufsicht über die SERV aus (Art. 32 SERVG) und legt ihre strategischen Ziele fest (Art. 33 SERVG)⁴. Geführt wird sie von einem vom Bundesrat gewählten Verwaltungsrat, der aus Fachleuten aus der Exportwirtschaft, dem Bankenbereich und je einer Person die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vertritt, zusammengesetzt ist (Art. 24 SERVG). Operativ wird das Geschäft von einem Direktor oder einer Direktorin geleitet. Die SERV gehört zur dezentralen Bundesverwaltung und ist dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zugeordnet.

Bei der Schaffung der SERV setzte der Bundesrat den maximalen Verpflichtungsrahmen, innerhalb dessen die SERV Versicherungs- und Garantieverpflichtungen übernehmen darf, auf 12 Milliarden Franken fest. Dessen Ausnutzung blieb seither relativ stabil und bewegte sich mit leichten Abweichungen um einen Durchschnittswert von rund 72 Prozent. Auch die befristete Einführung der Fabrikationskreditversicherung, der Bond- und der Refinanzierungsgarantie im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen im Jahr 2009⁵ führte bisher nicht zu einer massgeblichen Erhöhung der Ausnutzung. Seit Mitte 2007 ist allerdings zu beobachten, dass sich das von der SERV gedeckte Risiko gegenüber staatlichen Schuldnern stetig reduziert; dagegen hat das von der SERV gedeckte Risiko gegenüber privaten Schuld-

³ Im Internet einsehbar unter: www.oecd.org > Topics > Trade > Export Credits Arrangement Text.

⁴ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) 2011–2014, im Internet einsehbar unter: www.seco.admin.ch > Themen > Standortförderung > Exportförderung / Standortpromotion > Exportrisikoversicherung.

⁵ Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV (SR 946.11).

nen seit Einführung der Deckung von privaten Käuferrisiken auf Anfang 2007 laufend zugenommen. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die zunehmende Privatisierung und die privatrechtliche Organisation von Staatsunternehmen im Infrastrukturbereich zurückzuführen. Sie zeigt, wie wichtig die Einführung der Möglichkeit, das private Käuferrisiko zu versichern, war, um eine Deckungslücke zu schliessen, welche für die schweizerische Exportwirtschaft zu einer zunehmend bedrohlichen Benachteiligung gegenüber der ausländischen Konkurrenz geführt hätte.

Eine im April 2010 abgeschlossene Evaluation durch Ernst & Young⁶ – sie berücksichtigte die Fabrikationskreditversicherung, die Bond- und die Refinanzierungsgarantie erst am Rand – attestierte der SERV einen effizienten und effektiven Vollzug ihres gesetzlichen Auftrags. Die Versicherungsdeckungen der SERV ermöglichten während den ersten drei Jahren in der Exportwirtschaft eine Bruttowertschöpfung von durchschnittlich 939 Millionen Franken im Jahr. Dazu kam eine indirekte Bruttowertschöpfung in der Schweiz von 1581 Millionen Franken, sodass die jährliche Bruttowertschöpfung total 2520 Millionen Franken betrug. Die Beschäftigungswirkung betrug im Jahresdurchschnitt direkt 5173 und indirekt 10 971 Vollzeitäquivalente, insgesamt also 16 144 Vollzeitäquivalente. Werden diese Zahlen auf die Jahre 2010–2013 extrapoliert, so betrug die Beschäftigungswirkung in diesem Zeitraum im Jahresdurchschnitt insgesamt 18 737 Vollzeitäquivalente; davon entfielen geschätzte 7041 Vollzeitäquivalente auf Geschäfte, für die auch eines oder mehrere der neuen Instrumente beansprucht wurde.

Im von der Evaluation erfassten Zeitraum entfielen 82 Prozent der indirekten Beschäftigungseffekte auf kleine und mittelgrosse Unternehmen, die als Zulieferer für das versicherte Exportunternehmen tätig sind. Die Evaluation stellte fest, dass die SERV den Exportunternehmen eine bessere Bewirtschaftung der Risiken ermöglicht, die sich aus ihren Exportgeschäften ergeben. Ausserdem wird mithilfe der SERV-Deckungen der Zugang zu Ländern eröffnet oder erleichtert, die schwierig zu erschliessen sind, aber grosse Wachstumschancen bieten. Beides macht die schweizerischen Exportunternehmen international wettbewerbsfähiger. Eine durch das Forschungsinstitut gfs-Zürich im Auftrag der SERV erstellte Umfrage über die Kundenzufriedenheit hat im Jahr 2013 ergeben, dass die Zufriedenheit mit der SERV im Allgemeinen sehr gut ist. Dabei wurde ebenso die Wichtigkeit eines international konkurrenzfähigen Deckungsangebots der SERV hervorgehoben.

1.1.3 Nachhaltigkeit

Die SERV misst der Nachhaltigkeit der von ihr unterstützten Geschäfte einen hohen Stellenwert zu. Die Nachhaltigkeit umfasst die Bereiche Entwicklung, Umwelt, Soziales (einschliesslich Arbeitnehmerschutz) und Menschenrechte, Transparenz und Antikorruption⁷. Bei Geschäften in einkommensschwachen Ländern kommt der Aspekt der nachhaltigen Schuldenentwicklung (debt sustainability) hinzu. Gestützt auf die Vorgabe, die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 SERVVG), prüft die SERV diese Aspekte bei ihren Deckungsent-

⁶ Ernst & Young (Mai 2010) Schlussbericht: Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV.

⁷ Kapitel 1.5 Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz vor Nachteilen.

scheidungen anhand der massgebenden internationalen Konventionen, Empfehlungen und Leitlinien, aber auch der massgebenden Standards des Ziellandes eines Geschäfts. Je nach Kreditlaufzeit, Kreditbetrag, Standort und Sektor des Bestellers kommt ein vereinfachtes oder ein vertieftes Prüfungsverfahren zur Anwendung.

In den Bereichen Umwelt, Soziales und Menschenrechte haben die Nachhaltigkeitsleitlinien der OECD⁸ aus dem Jahr 2012 eine besondere Bedeutung. Sie legen den in diesen Bereichen massgebenden Standard international fest. Damit wird erreicht, dass sich die verschiedenen Exportkreditagenturen möglichst gleich verhalten und die Exporteure aus ihren Ländern von gleichen Bedingungen ausgehen dürfen. Ungleiche Wettbewerbsbedingungen zulasten der Exporteure aus einzelnen Ländern werden so verhindert. Gleichzeitig werden die Leitlinien der OECD laufend weiterentwickelt, sodass die Exportkreditagenturen der beteiligten Staaten zunehmend konkreter auf die Verbesserung der Umwelt-, der Sozial- und der Menschenrechtssituation in den Bestellerländern hinwirken können. Im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung und der Prüfung der Menschenrechte nehmen die 2011 verabschiedeten Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie-Prinzipien) eine wesentliche Rolle bei der Weiterentwicklung der OECD-Nachhaltigkeitsleitlinien ein. An der Weiterentwicklung dieser Leitlinien nimmt die Schweiz aktiv teil. Aktuell wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten bis Ende 2014 den vom Nationalrat verlangten Bericht über die Strategie zur Umsetzung der Ruggie-Prinzipien vorlegen⁹; der Bericht wird wo erforderlich und wünschbar auch Massnahmen vorschlagen, für deren Umsetzung sich die Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsleitlinien einsetzen wird. Der Bundesrat und die SERV setzen die Ergebnisse jeweils laufend auf stufengerechter Ebene um.

Die SERV behandelt die Nachhaltigkeit im Rahmen ihrer Geschäftspolitik¹⁰. Dem Transparenzerfordernis kommt die SERV durch die rechtzeitige Veröffentlichung der publikationspflichtigen Geschäfte auf ihrer Website nach¹¹. Ferner steht die SERV in einem institutionalisierten Dialog mit den interessierten Kreisen. Die SERV verweigert eine beantragte Deckung, wenn das Geschäft gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstösst (Art. 13 Abs. 2 Bst. c SERV).

⁸ Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence. Weitere massgebende Instrumente, auf die auch in der Nachhaltigkeitsleitlinie verwiesen wird, sind (nicht vollständige Auflistung):

- Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über Grundprinzipien und Rechte am Arbeitsplatz (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work);
- verschiedene Performance Standards der International Financial Corporation (IFC) und die Leitlinien der Welbankgruppe über Umwelt, Gesundheit und Sicherheit;
- Empfehlung der OECD über Bestechung staatlich unterstützte Exportkredite (Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits);
- Grundsätze und Richtlinien der OECD zur Förderung nachhaltiger Kreditvergabe bei der Vergabe von staatlichen Exportkrediten an einkommensschwache Länder (Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries);
- Richtlinien der OECD für multinationale Unternehmen (Guidelines for Multinational Enterprises).

⁹ In Beantwortung des Postulats von Graffenried vom 13. Juni 2012 (Geschäftsnummer 12.3503). Ferner die Antwort des Bundesrates auf die Frage von Nationalrat von Graffenried zur Sache (Geschäftsnummer 13.5381).

¹⁰ Im Internet einsehbar über: www.serv-ch.com > Über uns > Geschäftspolitik

¹¹ Einsehbar über: www.serv-ch.com > Nachhaltigkeit > Transparenz

Die Frage der Nachhaltigkeit einschliesslich der verantwortungsvollen Unternehmensführung kann sich nicht nur auf der Bestellerseite stellen, sondern namentlich im Bereich der Arbeitsbedingungen auch auf der Seite des Exporteurs und seiner Unterlieferanten. Allerdings ist eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen beim Exporteur und seinen Unterlieferanten bei der Deckungsvergabe durch die SERV nicht geeignet, in diesem Bereich wirksam auf Verbesserungen hinzuwirken. Einerseits wäre der Nachweis durch den Exporteur, dass er und seine Unterlieferanten die Arbeitsschutzbestimmungen einhalten, inhaltlich und administrativ ausserordentlich aufwendig. Andererseits ist die Perspektive der SERV transaktionsbezogen. Mangels einschlägiger Fachkenntnisse und personeller Mittel wäre sie zudem nicht in der Lage, die Angaben der Exporteure mit vertretbarem Aufwand zu überprüfen. Insgesamt stehen der erhebliche zusätzliche Aufwand des Exporteurs und der SERV in keinem angemessenen Verhältnis zu den beschränkten Wirkungen solcher Massnahmen. Dies umso weniger, als mit den Instrumenten der Arbeitsschutzgesetzgebung und der Sozialpartnerschaft (GAV, NAV, paritätische und tripartite Kommissionen etc.) geeignete und ausreichende Werkzeuge zur Verfügung stehen, um die Arbeitsbedingungen in der Schweiz wirksam zu regeln und weiterzuentwickeln.

1.2 Fabrikationskreditversicherung, Bondgarantie und Refinanzierungsgarantie

1.2.1 Vorbemerkung

Mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 20. März 2009 wurden die Absicherungsmöglichkeiten der SERV um die Fabrikationskreditversicherung, die Bondgarantie und die Refinanzierungsgarantie befristet erweitert. Mit diesen drei Instrumenten deckt die SERV Risiken, die nicht im Ausland, sondern in der Solvenz eines schweizerischen Unternehmens (Fabrikationskreditversicherung und Bondgarantie) oder der exportfinanzierenden Bank (Refinanzierungsgarantie) begründet sind. Die Geltungsdauer des dringlichen Bundesgesetzes ist bis Ende 2015 befristet.

Der Deckungssatz für die Fabrikationskreditversicherung betrug ursprünglich 80 Prozent; im Zug der Währungskrise erhöhte ihn der Bundesrat im Jahr 2011 auf 95 Prozent. Gleichzeitig hob die SERV den Garantiesatz für die Bondgarantie von zuvor 95 Prozent auf 100 Prozent an.

Mit allen drei neuen Instrumenten unterstützte die SERV im Jahr 2009 während acht Monaten Exportgeschäfte mit einem Auftragsvolumen von knapp 390 Millionen Franken. 2010 betrug das Auftragsvolumen der unterstützten Exportgeschäfte 1.2 Milliarden Franken, 2011 891 Millionen Franken, 2012 knapp 2.0 Milliarden Franken und 2013 1.3 Milliarden Franken. Zwischen Mai 2009 und Ende 2013 stellte die SERV insgesamt 455 Bondgarantien mit einem Garantierisiko von total 867.0 Millionen Franken aus. Fabrikationskreditversicherungen gewährte sie insgesamt 149 mit einem Versicherungsrisiko von total 498.1 Millionen Franken. Hinzu kommen 11 Refinanzierungsgarantien im Gesamtrisiko von 35.4 Millionen Franken. Mit den neuen Instrumenten konnte die SERV somit von 2009–2013 mit einem Versicherungsvolumen von ca. 1.5 Milliarden Franken Exportgeschäfte mit einem Auftragsvolumen von rund 5.8 Milliarden Franken unterstützen.

Übersicht: Fabrikationskreditversicherungen (FKV), Bondgarantien (BG) und Refinanzierungsgarantien (RG); Mai 2009 bis Ende 2013 / Anzahl (Anz.), Exposure (Exp.) und unterstützter Auftragswert (Aw)

	2009		2010		2011		2012		2013		Total		
	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Aw in Mio.
FKV	3	5.2	28	65.2	29	37.6	32	124.7	57	265.4	149	498.1	1221.0
BG	29	46.8	95	282.6	101	95.3	103	342.1	127	100.2	455	867.0	3812.0
RG	1	7.0	1	0.5	2	2.6	5	22.1	2	3.2	11	35.4	723.8

Die neuen Instrumente der SERV werden schwergewichtig von den schweizerischen KMU nachgefragt: Von 2009–2013 wurden sie zu rund zwei Dritteln von KMU in Anspruch genommen. Mit der Einführung der neuen Instrumente öffnete sich die SERV gerade auch neuen Kunden im KMU-Bereich, die seither auch klassische Deckungen beanspruchen.

Die Prämieinnahmen aus der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie betragen bis Ende 2013 insgesamt rund 21.6 Millionen Franken. Davon entfallen auf die Bondgarantie rund 13.5 Millionen, auf die Fabrikationskreditversicherung knapp 5.3 Millionen und auf die Refinanzierungs-garantie 1.4 Millionen. Den Prämieinnahmen stehen bis Ende 2013 Schadenszahlungen aus neuen Instrumenten von insgesamt 12.9 Millionen Franken gegenüber. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 8.7 Millionen Franken. Allerdings ist der Zeitraum seit der Einführung der neuen Instrumente in 2009 noch zu kurz, um die Schadenfälle versicherungswirtschaftlich abschliessend bewerten zu können; dies umso mehr, als die neuen Instrumente zu einem Zeitpunkt eingeführt wurden, in dem situationsbedingt mit höheren Ausfällen zu rechnen war.

Die Erfahrungen mit Bondgarantien, Fabrikationskreditversicherungen und Refinanzierungs-garantien sind positiv. Insbesondere die Bondgarantie und die Fabrikations-kreditversicherung trafen bislang auf eine rege Nachfrage der Exportwirtschaft. Es zeigte sich auch, dass das Bedürfnis nach diesen beiden Instrumenten bei den KMU besonders ausgeprägt ist. Mit Hilfe von Bondgarantien und Fabrikationskreditver-sicherungen konnten eine ganze Reihe von Unternehmen die Krise meistern, die wegen der Finanzkrise oder des starken Schweizerfrankens Auftragsseinbrüche erlitten haben und dadurch in Liquiditätsschwierigkeiten geraten sind. Mit der Refinanzierungs-garantie ermöglichte die SERV die Abwicklung einer kleineren Zahl von Exportgeschäften, die aber deutlich grössere Auftragswerte aufwiesen; mittelbar kam dies zu einem grossen Teil KMU zugute, die als Unterlieferanten engagiert waren.

Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass Kredite für die Finanzierung von Exportgeschäften zunächst als Folge der Finanzkrise und anschliessend aufgrund des dauerhaften Strukturwandels auf den Finanzmärkten tendenziell reduziert werden, mit zusätzlichen Sicherheiten unterlegt werden müssen und mit höheren Risikoprämien verbunden sind¹². Damit haben die Finanzierungsmöglichkeiten und -kosten im verschärften internationalen Wettbewerb weiter an Bedeutung gewonnen. Sie sind bei der Vergabe von Aufträgen durch den Käufer immer häufiger mitentschei-

¹² Dazu eingehend vorn Ziffer 1.1.1.1.

dend. Die drei Instrumente haben während und nach Bewältigung der Finanzkrise substanziell dazu beigetragen, dass die Finanzierungskosten für das Exportgeschäft aus der Schweiz optimiert werden und Exporteure international konkurrenzfähige Angebote abgeben konnten. Diese Möglichkeit soll dem schweizerischen Exporteur auch in Zukunft zur Verfügung stehen. Die drei neuen Instrumente sollen deshalb definitiv im SERV verankert werden.

1.2.2 Fabrikationskreditversicherung

Die vorgeschlagene Neuregelung

Bei einem Fabrikationskredit gewährt ein Finanzinstitut einem Exporteur einen Kredit zur Finanzierung der Herstellung von Exportleistungen. Die SERV deckt mit der Fabrikationskreditversicherung die im Kreditvertrag vereinbarten Rückzahlungsansprüche des Finanzinstituts (Art. 21a E-SERVG). Die SERV ist entschädigungspflichtig, wenn der Exporteur den Kredit nicht zurückzahlt. Gestützt auf die Kreditwürdigkeit der SERV kann das Finanzinstitut den Fabrikationskredit gewähren, ohne für den SERV-gedeckten Teil weitere Sicherheiten zu beanspruchen. Nach einer Zahlung der SERV ist der Exporteur zur umgehenden Erstattung des bezahlten Betrags an die SERV verpflichtet, zuzüglich Zinsen und Kosten.

Die Fabrikationskreditversicherung kann nur gewährt werden, wenn die SERV auch das dem Fabrikationskredit zugrunde liegende Exportgeschäft versichert. In der Regel ist das Risiko nach Lieferung zu versichern (namentlich Lieferanten- oder Käuferkreditversicherung), ausnahmsweise, zum Beispiel bei sehr guter Bonität des Käufers, bei Akkreditivgeschäften oder bei einer Deckung durch einen privaten Kreditversicherer, genügt die Absicherung allein des Risikos vor Lieferung (Fabrikationsrisikoversicherung).

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Fabrikationskreditversicherung unterstützt den Exporteur immer dann, wenn er die Herstellung von Exportleistungen nicht mit eigenen Mitteln, mit ausreichenden Kreditlimiten von Banken oder über An- und Vorauszahlungen aus dem Exportgeschäft finanzieren kann. Es können drei grundsätzliche Anwendungsfälle unterschieden werden:

- Erstens können Exportunternehmen unterstützt werden, die sich in einer Wachstumsphase befinden, deren Finanzierungsbedürfnisse für vorhandene Exportaufträge durch ihre Banken aber aufgrund der für die Bonitätsbeurteilung massgebenden Geschäftszahlen der Vergangenheit ohne Absicherung noch nicht gedeckt werden können. Das betrifft namentlich kleinere und mittlere Unternehmen und noch junge Firmen, welche regelmässig auf Schwierigkeiten stossen, Wachstumsphasen durch Fremdkapital zu finanzieren.
- Zweitens kann Exporteuren mit anziehendem Auftragseingang geholfen werden, sich nach einer Krisenphase wieder zu erholen. Hier ermöglicht die Fabrikationskreditversicherung dem Exporteur, den Exportauftrag annehmen und abwickeln zu können, indem er bei der Überwindung eines Liquiditätsengpasses unterstützt wird. Dagegen muss die SERV die Fabrikationskreditversicherung verweigern, wenn ein Unternehmen mit ungenügender Bonität

ein zu grosses Risiko darstellt; die Fabrikationskreditversicherung ist also kein Instrument zur Strukturhaltung. Ziel der Unterstützung der SERV ist es, dass sich der Exporteur innerhalb nützlicher Frist wieder möglichst vollständig bei seiner Bank finanzieren kann. Dies begünstigt namentlich kleinere und mittelgrosse Unternehmen.

- Drittens kann die Fabrikationskreditversicherung insbesondere bei grösseren Geschäften zur Optimierung der Exportfinanzierung beitragen. In diesem Fall verringert die Fabrikationskreditversicherung die Finanzierungskosten. Das erleichtert es dem Exporteur, international konkurrenzfähige Angebote für Exportgeschäfte abzugeben und Exportaufträge zu gewinnen. Ein besonderer Stellenwert kommt dieser Funktion in Fällen zu, wo Mitbewerber auf attraktive Finanzierungen staatlicher Exportbanken zurückgreifen können, was bereits jetzt zunehmend der Fall ist.

Die Fabrikationskreditversicherung trägt somit unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Lage dazu bei, schweizerischen Unternehmen eine erfolgreiche Teilnahme am internationalen Wettbewerb zu erleichtern oder weiterhin zu ermöglichen.

Die Fabrikationskreditversicherung ist subsidiär (Art. 6 Abs. 1 Bst. d SERV). Sie ersetzt nicht ein privates Versicherungsangebot, sondern ergänzt das Kreditangebot von Finanzinstituten, wenn diese dem Exporteur ohne die Deckung der SERV keinen Kredit für die Herstellung der Exportleistung gewähren würden. Dem entspricht, dass die Versicherung durch die Bank und nicht durch den Exporteur beantragt wird. Die SERV kann hier ergänzend tätig sein, weil sich die Grundlagen der Risikobeurteilung von SERV und Finanzinstituten unterscheiden. Während die Finanzinstitute schweremässig auf die vorhandenen Geschäftszahlen, namentlich die Jahresrechnungen der Exporteure abstellen müssen, gewichtet die SERV die transaktionsbezogenen Gesichtspunkte, also die mit der Abwicklung des Exportgeschäfts verbundenen Risikoaspekte stärker. Dazu gehört namentlich die Prüfung der Fähigkeit des Exporteurs, den Exportvertrag richtig zu erfüllen (Performancerisiko). Die SERV kann deshalb im Einzelfall zu einem anderen Deckungsentscheid als das Finanzinstitut kommen.

Damit das Finanzinstitut auch dann für die professionelle Kreditabwicklung sorgt, wenn es von einer Fabrikationskreditversicherung gedeckt ist, hat es in jedem Fall einen Selbstbehalt von mindestens 5 Prozent zu übernehmen (Art. 17 Abs. 2 SERV). Der Selbstbehalt wirkt auch als Filter gegen Anträge zur Unterstützung von Exporteuren mit zu hohen Bonitäts- oder Performancerisiken.

Wie bisher bleibt die Gewährung einer Fabrikationskreditversicherung an ein Exportgeschäft und dessen Versicherung durch die SERV gebunden. Dadurch ist gewährleistet, dass nur die Herstellung von markttauglichen Exportleistungen versichert wird; lieferungsunabhängige Betriebskredite (z. B. Start-up-Finanzierungen, Überbrückungsfinanzierungen) fallen nicht in den Anwendungsbereich der Fabrikationskreditversicherung.

Die Fabrikationskreditversicherung erleichtert die Annahme und die Abwicklung von Exportaufträgen unmittelbar, indem sie die Finanzierungsmöglichkeiten der Banken erweitert und die Gewährung der notwendigen Kredite an schweizerische Exportunternehmen ermöglicht. Die SERV prüft die Bonität der Exporteure und ihre Fähigkeiten, die vertraglichen Leistungen zu erbringen. In beiden Bereichen verfügt sie über ausreichende Kenntnis und Erfahrung. Als Sicherheit für die Rückzahlung der versicherten Kredite bürgt die Zahlung aus dem Exportgeschäft. Die Fabrika-

tionskreditversicherung stellt in der vorgeschlagenen Gestaltung eine sinnvolle Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV dar. Das Instrument trägt zur Erreichung der Ziele der SERV (Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz) ohne Marktverzerrung zulasten privater Anbieter bei.

Rechtsvergleich¹³

Die Fabrikationskreditversicherung wird in den meisten westlichen Industrieländern als Standardprodukt angeboten, so namentlich in Belgien, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Kanada, Norwegen, Österreich, Schweden und den USA. In den Niederlanden und in Dänemark wurde die Fabrikationskreditversicherung ebenfalls 2009 als befristetes Instrument im Zusammenhang mit der Finanzkrise eingeführt; beide Länder haben sie mittlerweile in unbefristete Standardprodukte überführt. In Deutschland bieten die Bundesländer mit den Landesbürgschaften ein der Fabrikationskreditversicherung entsprechendes Instrument an.

Umsetzung

Die unbefristete Einführung der Fabrikationskreditversicherung erfordert für die Grundsatzregelung eine Ergänzung des SERVG. Der Deckungssatz wird im Rahmen des gestützt auf Artikel 17 Absatz 2 SERVG geltenden Höchstsatzes von 95 Prozent durch den Bundesrat in der SERV-V geregelt. Für die Anpassung des Prämientarifs ist der Verwaltungsrat der SERV zuständig; dessen Beschluss ist vom WBF nach Anhörung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zu genehmigen. Weitere Umsetzungsmassnahmen sind nicht erforderlich, nachdem die SERV die Versicherung bereits seit 2009 anbietet.

1.2.3 Bondgarantie

Die vorgeschlagene Neuregelung

Aufgrund der Vereinbarungen im Exportvertrag müssen Exporteure zur Absicherung von Anzahlungen, der Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen oder von Gewährleistungsansprüchen des Käufers häufig Sicherheiten in Form von Vertragsgarantien (Sicherungsgarantien, engl. *bonds*) zugunsten des Bestellers abgeben. Exporteure müssen solche Garantien zunehmend auch in der Offertphase abgeben und damit namentlich sicherstellen, dass sie die mit ihrem Angebot eingegangene Verpflichtung zum Abschluss des Exportvertrags im Fall eines Zuschlags erfüllen. Die Sicherungsgarantien werden in der Regel von einem Finanzinstitut, also einer Bank oder einem Privatversicherer ausgestellt. Nimmt der Begünstigte die Sicherungsgarantie in Anspruch, so zahlt ihm das Finanzinstitut den geforderten Betrag bis zum garantierten Maximalbetrag aus. Der Exporteur ist dann verpflichtet, dem Finanzinstitut den ausbezahlten Betrag zu erstatten.

Mit der Bondgarantie verpflichtet sich die SERV, dem die Garantie stellenden Finanzinstitut auf erste schriftliche Anforderung eine Vergütung bis maximal zur Höhe der Garantiezahlung zu leisten, wenn die Sicherungsgarantie in Anspruch genommen wurde und der Exporteur seiner Erstattungspflicht gegenüber dem Finanzinstitut nicht nachkommt (Art. 21b Abs. 1 E-SERVG). Die SERV deckt somit

¹³ Anhang: Internationaler Vergleich.

das vom Exporteur ausgehende Zahlungsrisiko. Angesichts der Kreditwürdigkeit der SERV wird der Exporteur dem Finanzinstitut, das die Sicherungsgarantie ausstellt, für die Erstattungsansprüche keine weitere Sicherheit stellen müssen.

Nach einer Zahlung der SERV ist der Exporteur zur Erstattung des bezahlten Betrags an die SERV zuzüglich Zinsen und Kosten verpflichtet (Art. 21b Abs. 3 E-SERVG). Eine Bondgarantie kann nur ausgestellt werden, wenn die SERV die zugrunde liegende Sicherungsgarantie gegen die Exportrisiken versichert.

Das Gesetz soll es erlauben, die Bondgarantie bis zum vollen Betrag der Sicherungsgarantie auszustellen. Der Bundesrat kann diesen Maximalsatz durch Verordnung tiefer festlegen (Art. 17 Abs. 2 SERVG).

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Finanzinstitute stellen Sicherungsgarantien im Auftrag von Exporteuren nur dann aus, wenn der Exporteur über ausreichende Garantielimiten verfügt. Stehen Limiten nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung, so kann der Exporteur weitere Sicherungsgarantien von seinem Finanzinstitut nur dann ausstellen lassen, wenn er Barmittel auf Kosten seiner Liquidität hinterlegt, andere Sicherheiten stellt oder eine Kürzung seiner Limiten für Betriebskredite in Kauf nimmt. Die Bondgarantie stellt für das Finanzinstitut eine Sicherheit dar, die es ihm ermöglicht, vom Exporteur zu stellende Sicherungsgarantien abzugeben, ohne die Liquidität des Exporteurs beschränken zu müssen.

Die Bondgarantie wird in ähnlichen Situationen wie die Fabrikationskreditversicherung (vorn Ziff. 1.2.2) beansprucht, nämlich:

- schwergewichtig von KMU oder von jungen Unternehmen, die sich in einer Wachstumsphase oder in der Phase der Erholung nach einer wirtschaftlichen Krise befinden und gestützt auf ihre bisherigen Geschäftszahlen keine Erhöhung der Garantielimiten erreichen können;
- von grossen Exportunternehmen, die einen einzelnen grossen Auftrag gewinnen können, der jedoch ihre vorhandenen Garantie- und Kreditlimiten übersteigt, sodass sie zusätzliche Sicherheiten stellen müssten, die oft zulasten ihrer Liquidität gehen;
- als Instrument zur Optimierung der Kosten für die Finanzierung des Exportgeschäfts, was dem Exporteur erleichtert, ein international wettbewerbsfähiges Angebot abzugeben.

Die Bondgarantie wird nur dann gewährt, wenn die SERV im Rahmen ihrer Risikoanalyse feststellt, dass der Exporteur sowohl aufgrund seines technischen Leistungsausweises wie auch seiner finanziellen Situation und Liquiditätsbasis in der Lage ist, den Exportauftrag erfolgreich auszuführen. Unternehmen mit ungenügender Bonität oder mangelnder Fähigkeit, den Exportvertrag erfüllen zu können, stellen dagegen Risiken dar, welche die SERV nicht deckt.

Die Bondgarantie kann bis zur vollen Höhe der Sicherungsgarantie gewährt werden. Häufig wird eine teilweise Garantie genügen. Für die Effektivität des Instruments kann indes in bestimmten Situationen – etwa bei eingeschränkter Risikobereitschaft des Finanzinstituts, zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Angebots oder in einer gesamtwirtschaftliche Krise – eine volle Deckung erforderlich sein. Dafür ist eine risikogerechte Prämie zu zahlen. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Die Bondgarantie ist wie die Fabrikationskreditversicherung subsidiär (Art. 6 Abs. 1 Bst. d SERVG) und wird von der SERV in Ergänzung zur Privatwirtschaft angeboten. Die Bondgarantie ermöglicht, dass Banken und Privatversicherungen Sicherungsgarantien auch anbieten können, wenn sie dies ohne Deckung der SERV nicht tun würden. Dadurch ergänzt die Bondgarantie das Angebot von Banken und Privatversicherungen, wo dies im Rahmen der Ziele und Geschäftsgrundsätze der SERV möglich ist. Wie bei der Fabrikationskreditversicherung stützt sich die SERV dabei auf eine eigene Risikobeurteilung, die sich von den Beurteilungen der Finanzinstitute durch ihren stärkeren Transaktionsbezug unterscheidet¹⁴. Dagegen bietet die SERV keine Sicherungsgarantien an; weder verzerrt sie somit den privatwirtschaftlichen Markt noch verdrängt sie dessen Angebote. Soweit das Finanzinstitut bereit ist, das mit der Ausstellung der Sicherungsgarantie verbundene Zahlungsrisiko des Exporteurs selber zu tragen, wird es keine Bondgarantie beanspruchen. Weiterhin setzt die Gewährung einer Bondgarantie voraus, dass die SERV die mit dem Exportgeschäft verbundenen Auslandsrisiken nach den allgemeinen Grundsätzen versichert.

Wie die Fabrikationskreditversicherung ist die Bondgarantie nicht nur in der mit den Stabilisierungsmassnahmen anvisierten Situation des konjunkturellen Einbruchs wirksam. Unabhängig davon trägt die Bondgarantie vielmehr dazu bei, dass die schweizerische Exportwirtschaft im internationalen Wettbewerb erfolgreich bestehen kann. Die Bondgarantie stellt zusammen mit der Fabrikationskreditversicherung ein wirksames Instrument dar, das die Annahme und Abwicklung von Exportaufträgen unmittelbar erleichtert, indem es das Angebot von Banken und privaten Versicherungen unterstützt. Die Bondgarantie in der vorgeschlagenen Ausgestaltung stellt somit eine sinnvolle Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV dar.

Rechtsvergleich¹⁵

Der Bondgarantie und ihr vergleichbare Instrumente gehören in vielen OECD-Ländern bereits seit Längerem zum Standardangebot der jeweiligen staatlichen Exportkreditagenturen. Dazu gehören unter anderem Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die USA.

Umsetzung

Die unbefristete Einführung der Bondgarantie erfordert für die Grundsatzregelung eine Ergänzung des SERVG. Die Regelung des Garantiesatzes erfolgt durch den Bundesrat in der SERV-V. Für die Anpassung des Prämientarifs ist der Verwaltungsrat der SERV zuständig; dessen Entscheid hat das WBF nach Anhörung des EFD zu genehmigen. Weitere Umsetzungsmassnahmen sind nicht erforderlich, nachdem die SERV die Bondgarantie bereits seit 2009 anbietet.

¹⁴ Dazu vorn Ziffer 1.2.2.

¹⁵ Anhang: Internationaler Vergleich.

1.2.4 Refinanzierungsgarantie

Die vorgeschlagene Neuregelung

Exportgeschäfte mittleren bis grossen Umfangs werden häufig durch Kredite finanziert, die ein Finanzinstitut dem Käufer gewährt (Käuferkredit). Bei kleineren Geschäften gewährt der Exporteur dem Besteller Kredit auf dem Zahlungsanspruch für die Exportleistung (Lieferantenkredit) und lässt sich den Kreditbetrag durch seine Bank gegen Abtretung des Zahlungsanspruchs bevorschussen. Gewährt das Finanzinstitut einen Kredit, so muss es in beiden Fällen die erforderlichen Mittel beschaffen, sich mithin refinanzieren. Kann die Refinanzierung nicht bankintern aus Kundengeldern vorgenommen werden, so erfolgt sie entweder über den Interbankenmarkt bei einem anderen Finanzinstitut oder auf dem Kapitalmarkt.

Mit der Refinanzierungsgarantie verpflichtet sich die SERV gegenüber dem Refinanzierer, auf erstes schriftliches Anfordern eine Vergütung in Höhe der Forderung zu zahlen, wenn das exportfinanzierende Finanzinstitut seiner Verpflichtung zur Rückzahlung des Refinanzierungskredits bei Fälligkeit nicht nachkommt (Art. 21b Abs. 2 E-SERVG). Die SERV deckt somit das Zahlungsrisiko des exportfinanzierenden Finanzinstituts. Nach einer Zahlung der SERV ist das exportfinanzierende Finanzinstitut zur umgehenden Erstattung des bezahlten Betrags an die SERV verpflichtet, zuzüglich Zinsen und Kosten (Art 21b Abs. 2 SERVG). Mit diesem Angebot kann die Liquidität und die Flexibilität für Exportfinanzierungen auf den Finanzmärkten erhöht und zu tieferen Finanzierungskosten für das Exportgeschäft beigetragen werden. Die SERV kann die Refinanzierungsgarantie nur ausstellen, wenn sie auch den refinanzierten Käuferkredit oder den an das exportfinanzierende Finanzinstitut abgetretenen Lieferantenkredit versichert.

Die Refinanzierungsgarantie soll in ihren wesentlichen Elementen verankert werden, ohne – wie in der heutigen Regelung – gewisse Einzelheiten der Umsetzung bereits vorwegzunehmen. Angesichts der Vielzahl von Formen der Refinanzierung kann die SERV so die Bedingungen für die Gewährung der Refinanzierung situations- und bedürfnisgerecht unter Wahrung ihrer Interessen besser gestalten. Um die Wirksamkeit der Refinanzierungsgarantie sicherzustellen, ist es erforderlich, immer den vollen Refinanzierungsbetrag zu garantieren.

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Refinanzierungsgarantie gibt einerseits der exportfinanzierenden Bank die Sicherheit, dass ihr für die Gewährung des Exportkredits auf dem Interbanken- oder Kapitalmarkt während der ganzen Dauer der Exportfinanzierung und unabhängig von Veränderungen dieser Märkte ausreichende Mittel zu akzeptablen Konditionen zur Verfügung stehen. Andererseits hat der Refinanzierer die Gewissheit, dass der Refinanzierungskredit bei Fälligkeit auf jeden Fall zurückbezahlt wird, und zwar auch dann, wenn die exportfinanzierende Bank in Schwierigkeiten gerät. Diese Wirkungen sind aus folgendem Grund wichtig:

Auf dem Interbankenmarkt kann das Finanzinstitut den Exportkredit üblicherweise nur semesterweise unter jeweils neuen Bedingungen (revolvierend) refinanzieren. Je länger die Laufzeit des Exportkredits, umso weniger kann ausgeschlossen werden, dass es während der Laufzeit des Exportkredits zu Unsicherheiten auf dem Interbankenmarkt kommt. Das exportfinanzierende Finanzinstitut müsste damit rechnen, den Exportkredit bei Eintritt einer solchen Unsicherheit während dessen Dauer nicht mehr refinanzieren zu können. Als Folge davon wäre es nicht mehr bereit, Export-

kredite für die gewünschte längere Dauer zu gewähren, oder es würde dies nur unter deutlich schlechteren Bedingungen für den Exporteur tun. Durch die Sicherheit, welche die Refinanzierungsgarantie bietet, wird das Finanzinstitut in die Lage versetzt, die Refinanzierung während der ganzen Laufzeit des Exportkredits zu wettbewerbsfähigen Bedingungen zu erneuern, und zwar auch dann, wenn es zu solchen Unsicherheiten kommen sollte.

Findet die Refinanzierung nicht auf dem Interbankenmarkt, sondern auf dem Kapitalmarkt statt, erfolgt sie nicht semesterweise revolving, sondern für die ganze, langfristige Laufzeit des Exportkredits. Die Refinanzierungsgarantie erleichtert die Platzierung des Refinanzierungskredits im Publikum (in der Regel mit Verbriefung) oder bei institutionellen Anlegern zu wettbewerbsfähigen Bedingungen.

Unabhängig von der Art der Refinanzierung bringt die Refinanzierungsgarantie dem Exporteur also den Vorteil, dass durch die Kreditwürdigkeit der SERV die Möglichkeit und die Bereitschaft von Finanzinstituten erhöht wird, langfristige Exportfinanzierungen zu international wettbewerbsfähigen Konditionen anzubieten.

Ferner erhöht die Refinanzierungsgarantie auch das Marktangebot für langfristige Exportfinanzierungen bei den in diesem Bereich tätigen Finanzinstituten. Die Refinanzierungsgarantie ermöglicht es, auch auf das Finanzierungspotenzial von Finanzinstituten zu greifen, die sehr liquid sind, aber direkte Exportfinanzierungen nur in geringerem Mass oder gar nicht anbieten können. Tendenziell führt dies gerade für grössere Exportgeschäfte zu günstigeren Exportkrediten. Dieser Zusammenhang ist auch deshalb wesentlich, weil die neu eingeführten Regulierungen im Finanzgeschäft (u. a. die Liquiditätsvorschriften von Basel III) auch die Exportfinanzierungen betreffen und für die Exportfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel verknappen. Vor allem bei grossen Exportgeschäften erleichtert es die Refinanzierungsgarantie dem Exportunternehmen, auch die erforderliche Finanzierung anzubieten, wie dies von ihren Käufern zunehmend verlangt wird.

Schliesslich reagieren sowohl das Interbankengeschäft wie auch der Kapitalmarkt sehr rasch auf ein verändertes Risikoumfeld. Von solchen Reaktionen können auch der Realsektor und namentlich die Exportwirtschaft sehr negativ betroffen sein. Die Refinanzierungsgarantie kann solche Reaktionen abfangen und stabilisieren.

Die beabsichtigte Wirkung der Refinanzierungsgarantie wird nur erreicht, wenn der Garantiesatz 100 Prozent beträgt. Bei einem Garantiesatz unter 100 Prozent würde das refinanzierende Institut die Refinanzierung zu wesentlich schlechteren Konditionen gewähren oder ganz ablehnen (reduzierte Handelbarkeit).

Rechtsvergleich¹⁶

Die Refinanzierungsgarantie findet sich in Ländern, die lediglich Versicherungen für Exportrisiken anbieten: Sie wird in Belgien, Deutschland und den Niederlanden angeboten. In Ländern, in denen bereits die Exportfinanzierung oder wenigstens die Refinanzierung des Exportkredits von der staatlichen Exportkreditagentur angeboten wird, erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie; das ist unter anderem in Dänemark, Kanada, Norwegen, Österreich, Schweden und den USA der Fall.

¹⁶ Anhang: Internationaler Vergleich.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Wettbewerbsintensität im Bereich der staatlichen Exportunterstützung künftig noch verstärken wird, insbesondere wenn nach und nach auch in anderen Ländern staatlich unterstützte Exportfinanzierungs- und Refinanzierungsprogramme eingeführt werden.

Umsetzung

Neben der Anpassung des SERVG bedarf die unbefristete Anwendung der Refinanzierungsgarantie in der vorgeschlagenen Ausgestaltung keiner weiteren Massnahmen. Die SERV hat die Massnahmen zur Umsetzung des Instruments bereits 2009 getroffen.

1.2.5 Vergleich mit dem Recht der Europäischen Union

Die Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) regeln die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt. Grundsätzlich müssen Beihilfen in der EU von der EU-Kommission genehmigt werden. Insbesondere kann die EU-Kommission gestützt auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige genehmigen, soweit diese Beihilfen die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die den gemeinsamen Interessen zuwiderläuft. Massgebend ist, dass die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmass so begrenzt sind, dass die Gesamtbilanz der zu bewertenden Massnahme positiv ausfällt. Das ist bei den drei vorgeschlagenen Instrumenten namentlich durch die Erfordernisse der Eigenwirtschaftlichkeit der SERV und die Subsidiarität der Fall. Entsprechende Instrumente sind denn auch in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits Teil des Angebots der nationalen Exportkreditagenturen¹⁷.

1.3 Rückversicherungen

1.3.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Die Zuständigkeit des Bundesrates zum Abschluss völkerrechtlicher Rückversicherungsverträgen wird ersatzlos gestrichen (Art. 7 E-SERVG). Die bestehende Zuständigkeit der SERV zum Abschluss geschäftlicher Verträge über die Rückversicherung wird dagegen im SERVG ausdrücklich verankert. Zudem wird klargestellt, dass die SERV bei der Rückversicherung von Deckungen anderer Exportrisikoversicherer vom Umfang der Versicherungsleistungen, die sie gestützt auf das SERVG als Erstversicherer gewährt, angemessen abweichen kann (Art. 8 E-SERVG); ein solches Geschäft muss immer der Verwirklichung der Ziele der SERV dienen und ihren geschäftspolitischen Grundsätzen entsprechen.

¹⁷ Anhang: Internationaler Vergleich.

1.3.2

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Zuständigkeit

Im Rahmen von Rückversicherungsverträgen kann die SERV einen Teil von Risiken, die sie als Erstversicherer übernommen hat, auf eine andere Exportkreditversicherung übertragen. Alternativ übernimmt sie einen Teil von Risiken aus Exportversicherungen von anderen Exportkreditversicherern, wenn am versicherten Exportgeschäft schweizerische Exporteure als Unterlieferanten beteiligt sind.

Wünscht die Erstversicherung eine Rückversicherung bei einer anderen staatlichen Exportkreditversicherung, so orientiert sich der Rückversicherungsanteil in der Regel am Anteil der ausländischen Zulieferung für das Exportgeschäft des schweizerischen Exporteurs oder an der schweizerischen Zulieferung für das Exportgeschäft des ausländischen Exporteurs. Mit Rückversicherungen wird der Abschluss von Exportgeschäften erleichtert, an denen schweizerische Exportunternehmen beteiligt sind, namentlich wenn der Anteil des Unterlieferanten relativ hoch ist und die Exportrisikoversicherung des Exporteurs das Risiko deshalb nicht allein tragen möchte.

Rückversicherungen sind für die SERV und für die beteiligte Versicherung ein wichtiges Instrument zur Risikostreuung und zur Risikominderung. Das ist für das Versicherungsgeschäft der SERV von erheblicher Bedeutung: Einzelne grosse Transaktionen führen oft zu Risikokonzentrationen (Klumpenrisiken) und zu sprunghaften Erhöhungen des Gesamtvolumens. Die Entlastung von Risiken durch Rückversicherungen ermöglicht der SERV, weitere Geschäfte in entsprechende Länder oder mit entsprechenden Käufern zu versichern. Dadurch wird die Verfügbarkeit von Deckungen zugunsten der schweizerischen Exportwirtschaft erhöht.

Die Zuständigkeit für den Abschluss von Rückversicherungsverträgen – in der Regel die Rahmenvereinbarungen mit der Partnerversicherung – ist heute zweigeteilt: Hat die Vereinbarung völkerrechtlichen Charakter, ist die Zuständigkeit an den Bundesrat delegiert (Art. 7 Abs. 1 SERVG), handelt es sich um eine nicht-völkerrechtliche, also rein geschäftliche Vereinbarung, so ist die SERV gestützt auf ihre Kooperationskompetenz zuständig. Von praktischer Bedeutung ist die Zuständigkeit der SERV: Wie alle anderen staatlichen Exportkreditagenturen schliesst die SERV Rückversicherungsvereinbarungen in eigener Kompetenz als rein geschäftliche Verträge ab. Solche Verträge haben weder völkerrechtlichen noch rechtsetzenden Charakter. Dagegen ist Artikel 7 Absatz 1 SERVG bedeutungslos geblieben: Der Bundesrat hat von seiner Kompetenz seit Schaffung der SERV nie Gebrauch gemacht, und er wird es angesichts der üblichen Vertragsabschlusspraxis der Exportkreditagenturen auch künftig nicht tun. Seine Zuständigkeit kann deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Umfang der Gewährung von Rückversicherungen

Bei der Gewährung von Rückversicherungsdeckungen ist darauf zu achten, dass die rückversicherten Geschäfte die Voraussetzungen des SERV-Rechts für die Gewährung von Erstversicherungen erfüllen. Das erschwert oder verunmöglicht den Abschluss von Rückversicherungen in manchen Fällen. Denn die Deckungs- und Entschädigungsvoraussetzungen sowie die Versicherungsleistungen unterscheiden sich von Kreditversicherer zu Kreditversicherer regelmässig in gewissem Mass.

Solche Unterschiede liegen im rechtlichen Charakter der Deckung als Versicherung oder Garantie, in der Definition der versicherten Risiken im Detail, in unterschiedlichen Beweisanforderungen bei der Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs, der Dauer der Karenzfrist, dem Umfang der Entschädigung von Zinsen und Ähnlichem mehr. Die vom Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Rückversicherungen abzuschliessen, schliesst die Erlaubnis an die SERV ein, Rückversicherungen auch bei solchen weniger wesentlichen Abweichungen zu gewähren. Wenn es die beteiligten Versicherungen in komplexeren Fällen für erforderlich halten, stellen sie die gewünschte Harmonisierung im Übrigen auch durch Vereinbarung her.

Die Unterschiede können indes auch in für die Deckung wesentlicheren Punkten bestehen, so namentlich in der Höhe der maximalen Deckungssätze. Während die Rückversicherungsabkommen mit den Exportrisikoversicherungen der europäischen Staaten in solchen wesentlichen Punkten Flexibilität gewähren, bestehen andere Versicherungen auf voller Reziprozität. Denn die Rückversicherungsvereinbarungen werden nicht allein für die Rückversicherungsbedürfnisse der SERV abgeschlossen; vielmehr erwartet die Partnerversicherung regelmässig in mehr oder weniger starkem Mass, dass auch sie Geschäfte bei der SERV rückversichern kann. Volle Reziprozität erwartet namentlich die staatliche Export-Import-Bank der USA (Exim-Bank). Sie gewährt Deckungen bis zu 100 Prozent und schliesst mit Exportkreditversicherungen, die dies nicht tun können, keine Rückversicherungsverträge ab; dazu gehört insbesondere die SERV. Solchen Anliegen sollte die SERV Rechnung tragen können, sodass sie mit den Exportkreditagenturen der Länder kooperieren kann, für deren Unternehmen die Exporteure aus der Schweiz wichtige Zulieferer sind.

Damit die SERV Rückversicherungen auch dann gewähren kann, wenn der Umfang der Versicherungsleistungen des anderen Exportkreditversicherers grosszügiger als diejenigen der SERV ist, benötigt die SERV einen angemessenen Entscheidungsspielraum. Dabei hat sie die Ziele der SERV (Art. 5 SERVG) und die Grundsätze ihrer Geschäftspolitik (Art. 6 SERVG) zu beachten. Gleichzeitig hat sie den Spielraum mit Blick auf die Voraussetzungen für den Abschluss einer Erstversicherung der SERV (Art. 13 SERVG), ihre eigenen Versicherungsbedingungen und die internationalen Regelungen, namentlich das OECD-Exportkreditarrangement, massvoll zu nutzen.

1.3.3 Rechtsvergleich

Die gegenseitigen Rückversicherungsverträge zwischen den staatlichen Exportkreditagenturen werden heute ausnahmslos als privatrechtliche Verträge abgeschlossen.

Ferner ist keine der Exportkreditagenturen, mit denen die SERV Rückversicherungsvereinbarungen abgeschlossen hat (u. a. Euler Hermes [Deutschland], OeKB [Österreich], Coface [Frankreich], SACE [Italien], EKF [Dänemark], EKN [Schweden], Atradius [Niederlande])¹⁸, bei der Gewährung von Rückversicherungen auf Voraussetzungen und Umfang beschränkt, die für ihre Erstversicherungen gelten.

¹⁸ Abkommensübersicht im Internet einsehbar unter:
www.serv-ch.com > International > Rückversicherung > Abkommensübersicht.

Sie können jeweils mit der erforderlichen Flexibilität auf abweichende Bedingungen der Partnerversicherung reagieren.

1.3.4 Umsetzung

Die vorgeschlagene Neuregelung für die Rückversicherungen erfordert neben der Änderung des SERVG keine weiteren Umsetzungsmassnahmen.

1.4 Form der Deckungsgewährung

1.4.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Die SERV soll ihre Versicherungspolizen und Garantien künftig in der Regel in der Form der Verfügung gewähren. Sie kann jedoch weiterhin die Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags wählen, wenn dies der Wahrung ihrer Interessen dient. Das ist bei komplexen Geschäften und namentlich dann der Fall, wenn der Versicherungs- oder Garantiennehmer Sitz im Ausland hat und damit unter Umständen Rückforderungsansprüche an dessen Sitz im Ausland geltend gemacht werden müssen.

1.4.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Der Abschluss der Versicherung erfolgt derzeit durch öffentlich-rechtlichen Vertrag (Art. 15 Abs. 1 SERVG). Diese Handlungsform – sie wurde erst mit der Schaffung der SERV eingeführt – hat sich in den vergangenen Jahren für den Regelfall wegen verschiedener Nachteile sowohl zulasten des Versicherungsnehmers wie auch der SERV nicht bewährt. Im Einzelnen:

- Die SERV betreibt ein weitgehend standardisiertes Geschäft, bei dem es genügt, die Besonderheiten des Einzelfalls falls erforderlich durch wenige besondere Bedingungen in der Police zu regeln; das hat sich auch durch die Einführung der PKR-Deckung nicht geändert. Für solche Geschäfte eignet sich primär die Verfügung, an deren Erlass der Versicherungsnehmer durch den Versicherungsantrag und bei der Vorbereitung der allfälligen besonderen Bedingungen mitwirkt.
- Die SERV nutzt zunehmend die Möglichkeiten des Internets und betreibt ein Online-Portal für die Stellung von Versicherungs- und Garantieanträgen. Eine elektronische Signatur ist nicht notwendig. Damit wird die administrative Vereinfachung der Geschäftsabwicklung für die Versicherungs- und Garantiennehmer wie auch für die SERV angestrebt. Ohne Nachholen der Schriftlichkeit oder der Verwendung einer elektronischen Signatur ist in solchen Fällen namentlich die Bindung des Antragstellers an die Versicherungsbedingungen der SERV nicht zweifelsfrei gewährleistet. Dagegen schafft die Verfügung Rechtsklarheit und reduziert den Administrativaufwand für den Versicherungsnehmer.

- Anders als beim öffentlich-rechtlichen Vertrag ist das Entschädigungsverfahren bei einem Handeln durch Verfügung formalisierter, und dem Versicherungs- und Garantienehmer stehen die üblichen Verfahrensrechte zu (z. B. Stellen von Beweisanträgen, Akteneinsicht, begründeter Entscheid, Beschwerdefristen). Das erhöht die Transparenz des Entschädigungsverfahrens zum Vorteil beider Seiten.
- Eine Reihe von Fragen des allgemeinen Vertragsrechts sind in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag weitgehend ungeklärt. Beispiel dafür sind etwa die massgebenden Verjährungs- und Verwirkungsfristen. Daraus ergeben sich unter Umständen nicht unerhebliche Risiken für die SERV und den Versicherungsnehmer, die zu zusätzlichem administrativem Aufwand führen. Diese Risiken lassen sich durch ein Verfügungshandeln reduzieren.

Es rechtfertigt sich indes, die Möglichkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags beizubehalten, wenn dies zur Wahrung der Interessen der SERV erforderlich ist und dies die Nachteile des Vertrags aufwiegt. Das kann namentlich in folgenden Situationen der Fall sein:

- Der Versicherungs- oder Garantienehmer hat seinen Sitz im Ausland: Der Versicherungsnehmer ist verpflichtet, Rückflüsse nach Erhalt einer Entschädigung anteilmässig an die SERV abzuliefern. Wird nachträglich festgestellt, dass die Entschädigungsvoraussetzungen nicht vorlagen, so hat der Versicherungsnehmer sogar die ganze Entschädigung zurückzuerstatten. Kommt es in solchen Fällen zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der SERV und dem ausländischen Versicherungsnehmer, so sind diese weiterhin vor dem Bundesverwaltungsgericht zu klären (Erkenntnisverfahren). Die Wahl des (öffentlich-rechtlichen) Vertrags dürfte in solchen Situationen eine anschliessende Durchsetzung im Ausland erleichtern, während bei einer durch Verfügung gewährten Versicherungsdeckung mit mehr Schwierigkeiten zu rechnen wäre.
- In wenigen Fällen erweist sich das Export- oder Finanzierungsgeschäft als so komplex, dass für die Gewährung der Deckung durch die SERV eine ausführliche und spezifische Regelung erforderlich ist. Das bedingt die verstärkte Kooperation von SERV und Versicherungsnehmer vor der Gewährung der Deckung und während der Abwicklung der Transaktion. Durch die vertragliche Gestaltung der erforderlichen Regelungen wird in solchen Fällen ferner deren Akzeptanz durch den Versicherungsnehmer erhöht.

1.4.3 Rechtsvergleich

Die Ausstellung der Police durch die staatliche Exportkreditversicherung anderer Staaten wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Teils wird ein hoheitlicher Akt erlassen (analog zur Verfügung), teils ein öffentlich-rechtlicher, teils ein privatrechtlicher Vertrag abgeschlossen. Auch das zweistufige Verfahren mit Deckungsentscheid durch Verfügung und Abschluss der Police durch Vertrag wird praktiziert. Die geeignete Handlungsform wird jeweils massgebend durch die Rechtsform der jeweiligen Exportkreditversicherung und die auf sie anwendbaren Regeln des jeweiligen nationalen öffentlichen Rechts bestimmt.

1.4.4 Umsetzung

Die Wiedereinführung der Verfügung als primäre Handlungsform der SERV erfordert eine Anpassung des SERV-G und einige rein formale Anpassungen der SERV-V. Der weitere Vollzug obliegt der SERV und ist mit einem geringen anfänglichen Umstellungsaufwand zu bewältigen.

1.5 Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz vor Nachteilen

1.5.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Die Mitglieder der Organe und das Personal der SERV sollen gesetzlich verpflichtet werden, Verbrechen und Vergehen, die sie in ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten, dem Verwaltungsrat oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle anzuzeigen, soweit sie nicht zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind. Dabei soll sichergestellt werden, dass sie durch eine solche Anzeige keine beruflichen Nachteile erleiden.

1.5.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Anzeigepflicht ist für die Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption wesentlich. Als Querschnittsfunktion soll die Anzeigepflicht nicht nur in der zentralen, sondern auch in der dezentralen Bundesverwaltung durchgesetzt werden. Die SERV hat dies bisher in ihren internen Verhaltensregeln geregelt.

1.5.3 Rechtsvergleich

Die OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr hat beim Länderexamen Phase 3 der Schweiz empfohlen, eine Ausweitung der Meldepflicht für Angestellte von Verwaltungseinheiten des Bundes in Betracht zu ziehen, die wie bei der SERV nicht dem Bundespersonalgesetz unterstehen.¹⁹

1.5.4 Umsetzung

Der Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG)²⁰ ist bereits in den geltenden internen Verhaltensregeln der SERV (gültig ab 12. Juni 2012) nachgebildet. Dieser Teil der geltenden Verhaltensregeln wird im Rahmen der

¹⁹ Bericht Länderexamen Phase 3 der Schweiz, OECD Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Dezember 2011, S. 50, Art. 5a.

²⁰ SR 172.220.1

vorliegenden Revision auf Gesetzesstufe verankert. Aus diesem Grund müssen seitens SERV keine weiteren Umsetzungsmassnahmen eingeleitet werden.

1.6 Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung sind 62 Stellen eingeladen worden. Geäussert haben sich alle 26 Kantone, die vier grossen politischen Parteien, sechs Dachorganisationen der Wirtschaft und fünf weitere interessierte Organisationen. Der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung ist auf der Website der Bundesverwaltung einsehbar²¹.

Die vorgeschlagene Teilrevision des SERVG findet bei 25 Kantonen und der grossen Mehrzahl der politischen Parteien (FDP, CVP, SP) und Wirtschafts- und weiteren Organisationen in allen Punkten Zustimmung (Economiesuisse, SGB, Travail suisse, SBV, Swissmem, Scienceindustries, KMU-Forum, Erklärung von Bern, Amnesty International und Alliance Sud). Die privaten Versicherer (SVV) stimmen teilweise zu.

Verschiedene zustimmende Stellungnahmen enthalten ergänzende Hinweise und zusätzliche Vorschläge. So verbinden die FDP, die CVP und Scienceindustries ihre Zustimmung zur unbefristeten Einführung der neuen Instrumente mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit der Eigenwirtschaftlichkeit, der Subsidiarität und der Vermeidung substanzieller Quersubventionierung; die privaten Versicherer (SVV) legen besonderes Gewicht auf den Grundsatz der Subsidiarität. Damit werden geschäftspolitische Grundsätze der SERV in Erinnerung gerufen, die auch in Bezug auf die neuen Instrumente gelten.

Der SGB und drei NGO (Erklärung von Bern, Amnesty International und Alliance Sud) befürworten die Vorlage, verlangen aber zusätzlich eine verstärkte Verankerung von Umweltschutz-, Menschenrechts- und Arbeitsschutzstandards an verschiedenen Stellen im Gesetz²². Der SGB will ferner die Gewährung von SERV-Deckungen von der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen durch den Exporteur in der Schweiz abhängig machen²³. Schliesslich erneuert der SGB das Postulat der Einführung währungsbedingter Massnahmen zur Minderung von Risiken bei hohem Schweizerfranken²⁴.

Der Kanton Basel Stadt, die SVP und der SGV lehnen die Weiterführung der neuen Instrumente auf unbefristeter Basis ab, da keine Notwendigkeit zur dauerhaften Erweiterung des Angebots der SERV bestehe. Die Privatversicherer stellen die volle Deckung bei der Bondgarantie aus versicherungsprinzipiellen Überlegungen in Frage²⁵.

²¹ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

²² S. dazu vorn Ziffer 1.1.3.

²³ S. dazu vorn Ziffer 1.1.3.

²⁴ S. dazu die Stellungnahmen des Bundesrates zum Postulat der FDP-Fraktion vom 10. März 2011 (11.3085 «Devisen-Absicherungsgeschäfte durch die Exportrisikoversicherung prüfen») und zur Motion von Nationalrat Pardini vom 15. Juni 2011 (11.3535 «Währungsrisiken absichern»). Ferner die Haltung des Ständerates zur Ständesinitiative des Kantons Wallis vom 5. Dezember 2011 (11.319).

²⁵ S. dazu vorn Ziffer 1.2.3.

Art. 7 Abs. 1

Die Zuständigkeit des Bundesrates für den Abschluss von Rückversicherungsverträgen wurde gestrichen.

Art. 8 Abs. 2

Die SERV wird auf der Stufe des Gesetzes ausdrücklich ermächtigt, Rückversicherungsverträge nach Massgabe der Versicherungsleistungen des Erstversicherers abzuschliessen. Bei solchen Verträgen handelt es sich um privatrechtliche Verträge. Beim Abschluss von Rückversicherungen hat die SERV im Rahmen der Ziele der SERV, ihrer Grundsätze der Geschäftspolitik und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu handeln.

Art. 12 Abs. 1 Bst. e

Die Neufassung dieser Bestimmung nimmt eine terminologische Anpassung vor, ohne dass sich dadurch eine materielle Änderung ergibt. Die von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e erfassten Sicherungsgarantien – auch Vertragsgarantien oder Bonds genannt – sollen jedoch von den in Artikel 21b Absätze 1 und 2 E-SERVG verankerten Bond- und Refinanzierungsgarantien besser unterschieden werden können. Das ist vor allem im Zusammenhang mit der Bondgarantie (Art. 21b Abs. 1 E-SERVG) von Bedeutung, die auf Sicherungsgarantien basiert (s. vorn Ziff. 1.2.3).

Art. 15 Abs. 1

Im Regelfall gewährt die SERV ihre Versicherungen mit Verfügung. Die SERV kann sich jedoch nach eigenem Ermessen für den öffentlich-rechtlichen Vertrag entscheiden, wenn sie dies zur Wahrung ihrer Interessen für erforderlich hält. Das ist namentlich dann der Fall, wenn der Versicherungsnehmer oder der Zessionar einer Versicherung im Ausland domiziliert ist. In wenigen Fällen kann auch die Komplexität der für ein Versicherungsgeschäft erforderlichen Regelungen die Vertragsform als zweckmässig erscheinen lassen. Die Bestimmung gilt auch für die Versicherung und die Garantien nach den Artikeln 21a und 21b.

Art. 15 Abs. 2 und 3, Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Bst. b

Diese Bestimmungen enthalten formelle Anpassungen, die durch die Verfügungskompetenz der SERV für die Gewährung der Versicherung erforderlich werden. Es wird nicht mehr vom Versicherungsvertrag, sondern nur von der Versicherung gesprochen. In der französischen Fassung sind weitere Bestimmungen von solchen Anpassungen betroffen.

Art. 21a

Nach *Absatz 1* kann die SERV eine Versicherung anbieten, welche die Rückzahlung von Krediten durch den Exporteur deckt, die ihm zur Deckung der Selbstkosten für die Herstellung der Exportleistungen gewährt wurden (Fabrikationskredite). Die

SERV setzt voraus, dass das Exportgeschäft bei der SERV gegen die Exportrisiken versichert wird.

Absatz 2 hält fest, dass der Exporteur eine Entschädigungsleistung der SERV in jedem Fall vollumfänglich zu erstatten hat. Zwar würde im Schadenfall die notleidende Forderung samt Nebenrechten auch bei der Fabrikationskreditversicherung im Ausmass ihrer Zahlung auf die SERV übergehen (Art. 19 SERVVG). Als Spezialnorm erleichtert *Absatz 2* der SERV den Regress jedoch, indem der Anspruch ein gesetzlicher ist; dadurch entstehen ihr keine Risiken in Bezug auf den Bestand und die Höhe der Kreditforderung des Finanzinstituts gegenüber dem Exporteur namentlich aus möglichen Einreden und Einwendungen.

Absatz 3 stellt klar, dass im Übrigen die Bestimmungen des 2. Abschnitts des SERVVG Anwendung finden. So gelten namentlich die Zwecksetzung der SERV und ihre geschäftspolitischen Grundsätze auch für die Fabrikationskreditversicherung. Die Voraussetzungen von Artikel 13 SERVVG werden bereits bei der Prüfung der Deckung für das Exportgeschäft geprüft. Sie müssen mit Blick auf das Risiko des Exporteurs jedoch auch bei der Gewährung der Fabrikationskreditversicherung beachtet werden. Sodann gelten auch die Artikel 14–21 für die Fabrikationskreditversicherung. Die übrigen Abschnitte des SERVVG gelten ohne Weiteres auch für die Fabrikationskreditversicherung.

Art. 21b

Absatz 1 regelt die Bondgarantie. Vorausgesetzt wird, dass die Sicherungsgarantie, für die die Bondgarantie beantragt wird, von der SERV gegen die Exportrisiken (politisches Risiko, Transferrisiko, höhere Gewalt; Art. 12 Abs. 1 Bst. a–c SERVVG) versichert wird. Die Garantie kann bis zum vollen Betrag der Sicherungsgarantie gewährt werden. Allerdings kann der Bundesrat ein tieferes Maximum des Deckungssatzes festlegen (Art. 21b Abs. 3 E-SERVG i. V. m. Art. 17 Abs. 1 SERVVG).

Absatz 2 regelt die Refinanzierungsgarantie. Voraussetzung für die Gewährung einer Refinanzierungsgarantie ist, dass die SERV die refinanzierte Exportkreditforderung gegen die Exportrisiken (namentlich politisches Risiko, Transferrisiko und höhere Gewalt; Art. 12 Abs. 1 Bst. a–c SERVVG) versichert. Bei der Gewährung der Refinanzierungsgarantie ist darauf zu achten, dass die Exportkreditforderung bei einem Zahlungsausfall des exportfinanzierenden Finanzinstituts schadenmindernd isoliert wird. Der Garantiesatz der Refinanzierungsgarantie beträgt immer 100 Prozent.

Absatz 3 hält fest, dass die Versicherungsnehmerin der zugrunde liegenden Exportrisikoversicherung (Vertragsgarantie- oder Exportkreditversicherung) Zahlungen, welche die SERV gestützt auf die Garantien geleistet hat, vollumfänglich zu erstatten hat. Diese Erstattungsforderung wird sofort mit der Zahlung der SERV aus den Garantien fällig. Die Beweislast für den Entschädigungsanspruch aus der Exportrisikoversicherung bleibt unverändert beim Versicherungsnehmer.

Auf beide Garantien ist auch das Prämienrecht der SERV anwendbar (Art 6 Abs. 1 Bst. c und Art. 14 SERVVG). Die SERV wird demnach risikogerechte Prämien im Einzelfall erheben.

Nach *Absatz 4* bleiben im Übrigen die Bestimmungen über den Abschluss und die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts sinngemäss anwendbar, also insoweit, als sie mit dem Charakter der Garantien nicht im Widerspruch stehen. Während Arti-

kel 13 SERVG grundsätzlich bereits bei der Beurteilung des zugrunde liegenden Exportrisikoversicherung geprüft wird, ist die Risikolage (Art. 13 Abs. 2 Bst. b SERVG) bei der Gewährung einer Garantie gesondert zu prüfen. Anwendbar sind sodann die Artikel 14–16 SERVG. Die Nachweispflichten der Versicherungsnehmerin im Schadenfall (Art. 17 Abs. 1 SERVG) sind dagegen insofern nur beschränkt anwendbar, als der Begünstigte bei Inanspruchnahme der Garantie nur die darin vorgeschriebenen Bestätigungen und Dokumente einreichen muss, um die Zahlungspflicht der SERV auszulösen. Nicht anwendbar ist sodann der maximale Deckungssatz, in Bezug auf die Bondgarantie wohl aber die Kompetenzdelegation an den Bundesrat zur Festlegung eines Maximalsatzes für die Deckung unter der Bondgarantie (Art. 17 Abs. 2 SERVG). Differenziert wird die Anwendung von Artikel 18 SERVG zu behandeln sein. Dabei spielt namentlich eine Rolle, in welchem Mass der Garantiebegünstigte im Antragsverfahren beteiligt ist. Die Artikel 19–21 sind ohne Weiteres anwendbar. Uneingeschränkt gelten schliesslich die übrigen Abschnitte des SERVG auch für die Bond- und die Refinanzierungsgarantie.

Art. 27a

Artikel 27a enthält eine zu Artikel 22a BPG analoge Regelung²⁶.

Absatz 1 zielt nicht einzig auf Korruptionsfälle ab, sondern auf alle Arten von Verbrechen und Vergehen, die von Amtes wegen verfolgt und sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung von Bundesangestellten oder von externen Personen begangen werden. Die Anzeigepflicht wird bereits bei einem begründeten Verdacht ausgelöst. Für Verbrechen und Vergehen, welche die Angestellten privat in Erfahrung bringen, besteht keine Anzeigepflicht. Die Wahl des Ansprechpartners richtet sich nach den Umständen, den gemachten Erkenntnissen oder der Art und Weise der Kenntnisnahme.

Bei den Unregelmässigkeiten in *Absatz 4* handelt es sich nicht nur um strafrechtliche Vorwürfe (andere als die in Abs. 1 genannten), sondern beispielsweise auch um verschwenderische oder unnötige Ausgaben oder die klare Verletzung von ausserpolitischen oder anderen Grundsätzen der Tätigkeit der SERV.

Art. 41

Die Übergangsbestimmung regelt den Rechtsschutz im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des SERVG und dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005²⁷. Das Verwaltungsgerichtsgesetz ist am 1. Januar 2007 gleichzeitig mit dem SERVG in Kraft getreten. Die Bestimmung ist deshalb obsolet und kann ersatzlos aufgehoben werden.

²⁶ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen in der Botschaft vom 10. September 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (BB1 2008 8180 ff).

²⁷ SR 173.32

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug der vorgeschlagenen Neuerungen obliegt der SERV. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 3 Abs. 1 SERVG) verfügt die SERV über das erforderliche Kapital, um das Versicherungs- und vorgeschlagene Garantiegeschäft im Rahmen des vom Bundesrat festgelegten Verpflichtungsrahmens selbstständig und auf eigene Rechnung (Art. 3 Abs. 2 SERVG) zu führen²⁸. Unverändert²⁹ verbleibt das finanzielle Restrisiko beim Bund. Angesichts der soliden Eigenkapitalunterlegung der SERV erscheint das Restrisiko indes als sehr beschränkt. Daran ändern auch die vorgeschlagenen Neuerungen nichts.

Da die SERV ferner langfristig eigenwirtschaftlich arbeitet (Art. 6 Abs. 1 Bst. a SERVG), sind keine finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Neuregelungen auf den Bund zu erwarten. Aufgrund der bisherigen, allerdings noch beschränkten statistischen Grundlagen, darf davon ausgegangen werden, dass die neuen Instrumente auf der Basis der bisher angewandten, sich am Markt orientierenden Prämien selbsttragend angeboten werden können.

Die vorgeschlagenen Neuerungen bewirken, dass die SERV den schweizerischen Exportunternehmen weiterhin international wettbewerbsfähige Leistungen anbieten kann. Es wird deshalb nicht mit einer nennenswerten Ausweitung des Geschäftsvolumens gerechnet, sondern eher mit dessen Stabilisierung auf dem bestehenden Niveau. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die Fabrikationskreditversicherung und die Bondgarantie in der Regel nur für kurze Laufzeiten beansprucht werden. Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Neuregelungen auf die SERV, namentlich auf ihren Verpflichtungsrahmen und ihr finanzielles Gleichgewicht, bleiben daher gering.

Mit einer Veränderung des Personalbestandes der SERV ist nicht zu rechnen. Personelle Auswirkungen haben die vorgeschlagenen Neuregelungen auf den Bund ebenfalls nicht.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone und Gemeinden sind von den vorgeschlagenen Neuerungen nicht betroffen.

²⁸ Geschäftsberichte der SERV der Jahre 2007–2012 einsehbar über folgende URL: www.serv-ch.com > Über uns > Finanzen.

²⁹ S. Botschaft des Bundesrates vom 24. September 2004 zum Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung, BBl 2004 5795, 5815.

3.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft³⁰

Die vorgeschlagenen Neuregelungen bewirken, dass die SERV über den 31. Dezember 2015 hinaus international wettbewerbsfähige Leistungen anbieten kann. Dadurch wird es den schweizerischen Exportunternehmen erleichtert, Exportaufträge zu gewinnen, indem sie weiterhin in der Lage sind, in Bezug auf die Finanzierungs- und Absicherungsmöglichkeiten bei Exportgeschäften mit den Wettbewerbern aus den meisten anderen Ländern mitzuziehen, die entsprechende Leistungen ihrer Exportkreditagenturen schon seit Längerem in Anspruch nehmen können. Die Neuregelungen tragen somit dazu bei, dass die Exportwirtschaft ihre volkswirtschaftliche Bedeutung als wichtiger Wachstumsmotor und Arbeitgeber in der Schweiz halten und wo möglich ausbauen kann.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen kommen zu einem wesentlichen Teil kleineren und mittelgrossen Unternehmen zugute. Für diese Unternehmen ist die Sicherstellung einer ausreichenden Liquiditätsbasis bei der Abwicklung von Exportaufträgen von zentraler Bedeutung, wie sie die Fabrikationskreditversicherung und die Bondgarantie ermöglichen. Ihnen fällt es deutlich schwerer als grösseren Unternehmen, die für den Zugang zu Bankkrediten und Kautionslimiten erforderlichen Sicherheiten zu stellen. Das wird ihnen mit den erwähnten Instrumenten erleichtert. Indirekt haben schweizerische KMU aber auch Anteil an Exportaufträgen, die grössere Unternehmen gewinnen können, denn sie sind zu grossen Teilen auch als Zulieferer für grössere Unternehmen tätig. Die SERV arbeitet subsidiär zum Markt. Die vorgeschlagenen Neuregelungen ergänzen das Angebot von Privatversicherungen und Banken und weisen keinen Verdrängungseffekt auf.

Negative Auswirkungen ergeben sich für die Exportwirtschaft nicht. Hingegen würde der Wegfall der vorgeschlagenen Massnahmen die Wettbewerbsstellung der schweizerischen Exportwirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz erheblich verschlechtern, das Eindringen in künftige Wachstumsmärkte erschweren oder verhindern und die Bewirtschaftung der mit Exportgeschäften verbundenen besonderen Risiken verschlechtern.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung 2011–2015³¹ angekündigt.

Weiter sind die vorgeschlagenen Änderungen des SERVG unter folgende Ziele und Leitlinien der Legislaturplanung 2011–2015 zu subsumieren:

Leitlinie 1: Der Standort Schweiz ist attraktiv wettbewerbsfähig und zeichnet sich durch einen gesunden Bundeshaushalt sowie effiziente staatliche Institutionen aus.

Ziel 2: Die schweizerische Wirtschaft ist durch bestmögliche Rahmenbedingungen gefestigt und wächst weiterhin.

³⁰ Zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Vorlage im Einzelnen s. vorn insbesondere Ziffern 1.1.1, 1.1.2 und 1.2.1.

³¹ BBl 2012 481, 607

Ziel 5: Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der schweizerischen Institutionen ist optimiert.

Leitlinie 2: Die Schweiz ist regional und global gut positioniert und hat ihren Einfluss im internationalen Kontext gestärkt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorgeschlagenen Änderungen des SERVG stützen sich wie die übrigen Regelungen des SERVG auf die Artikel 100 Absatz 1 (konjunkturelle Entwicklung) und 101 Absatz 1 (Interessenwahrung im Ausland) der Bundesverfassung. Danach ist es Aufgabe des Bundes, Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung zu treffen und die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz







Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie stimmen insbesondere mit dem OECD-Exportkreditarrangement überein.

Gemäss dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen gelten als verbotene Subventionen staatliche Programme für Exportrisikogarantien oder -versicherungen zu Prämiensätzen, die nicht ausreichen, um langfristig die Betriebskosten und -verluste der Programme zu decken. Die SERV arbeitet auch in Bezug auf die hier neu vorgeschlagenen Garantien und Versicherungen nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a SERVG langfristig eigenwirtschaftlich und das Vorgehen steht deshalb mit den einschlägigen WTO-Bestimmungen im Einklang.

Nach dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 (FHA) ist im Warenverkehr zwischen der EU und der Schweiz jede staatliche Beihilfe unzulässig, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht (Art. 23 Abs. 1 Ziff. iii. FHA). Die vorgeschlagenen Garantien und Versicherungen sind namentlich aufgrund ihrer subsidiären Anwendung mit dem FHA vereinbar.

Internationaler Vergleich

Übersicht über die der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie entsprechenden Instrumente der Exportkreditagenturen der Standortkonkurrenten

Land	Exportkredit-agentur	Fabrikationskredit-versicherung	Bondgarantie	Refinanzierungs-garantie
Deutschland	Euler Hermes	✓ ³²	✓	✓
Frankreich	Coface	✓	✓	✓  ³³
Italien	SACE	✓	✓ ³⁴	✗  ³⁵
Österreich	OeKB	✓ ³⁶	✓ ³⁷	✓  ³⁸
Niederlande	Atradius DSB	✓	✓	✓
Belgien	Delcredere Ducroire	✓	✓	✓
Finnland	Finnvera	✓	✓	✗  ³⁹
Dänemark	EKF	✓	✗ ⁴⁰	✗  ⁴¹
Schweden	EKN	✓	✓	✗  ⁴²

³² In Deutschland werden Bürgschaften für Fabrikationskredite von den Bundesländern angeboten (Landesbürgschaften).

³³ Frankreich bietet zudem über die Banque publique d'investissements (www.bpifrance.fr) Exportfinanzierungen an.

³⁴ In Italien kann SACE Sicherungsgarantien auch selbst ausstellen.

³⁵ Italien bietet über die Cassa Depositi e Prestiti (www.cassadpp.it) Exportfinanzierungen an.

³⁶ Die OeKB bietet die Fabrikationskreditversicherung nicht als eigenständiges Produkt an. Über Wechselbürgschaften wird aber unter anderem auch die Finanzierung der Produktionsphase von Exportgeschäften garantiert.

³⁷ Die OeKB bietet die Bondgarantie nicht als eigenständiges Produkt an. Über sogenannte Wechselbürgschaften wird aber unter anderem auch das Performancerisiko des Exporteurs bei Sicherungsarantien gedeckt.






³⁸ Die OeKB garantiert Refinanzierungen über Wechselbürgschaften und stellt Garantien für Anleihen aus. Zudem kann sie Exportgeschäfte direkt finanzieren.

³⁹ Finnvera bietet mehrere direkte Finanzierungsprodukte an. Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

⁴⁰ EKF bietet die Bondgarantie nicht als eigenständiges Produkt an. Exporteure können aber Fabrikationskredite immerhin zur Stellung von Anzahlungsbonds verwenden.

⁴¹ EKF bietet Exportfinanzierungen an. Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

⁴² Exportfinanzierung durch die staatliche Bank SEK (www.sek.se). Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

Land	Exportkredit-agentur	Fabrikationskredit-versicherung	Bondgarantie	Refinanzierungs-garantie
Norwegen	GIEK	✓ ⁴³	✓	✗  ⁴⁴
Grossbritannien	UKEF	✓	✓	✗  ⁴⁵
Kanada	EDC	✓	✓	✗  ⁴⁶
USA	USEXIM	✓	✗ ⁴⁷	✗  ⁴⁸
Legende: ✓ Ja ✗ Nein  Exportfinanzierung (direkt oder als Refinanzierung)				

⁴³ GIEK bietet die Fabrikationskreditversicherung nur für die Schiffbauindustrie an. Auf diese entfällt jedoch ein substantieller Teil des Versicherungsvolumens.

⁴⁴ Exportfinanzierung durch die staatliche Bank Eksportfinans (www.eksportfinans.no). Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

⁴⁵ UKEF bietet Exportfinanzierungen an. Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

⁴⁶ EDC bietet Exportfinanzierungen für ausländische Käufer und Refinanzierungen für exportfinanzierende Banken an. Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

⁴⁷ USEXIM bietet die Bondgarantie nicht als eigenständiges Produkt an. Exporteure können aber Fabrikationskredite zur Stellung von Bietungs- und Performancebonds verwenden.

⁴⁸ USEXIM bietet Exportfinanzierungen an. Somit erübrigt sich die Refinanzierungsgarantie.

Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERV)

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹,
beschliesst:*

I

Das Exportrisikoversicherungsgesetz vom 16. Dezember 2005² wird wie folgt geändert:

Art. 2 Bst. a

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 7 Abs. 1

¹ Der Bundesrat kann in eigener Zuständigkeit Umschuldungsabkommen über Forderungen der SERV abschliessen.

Art. 8 Abs. 2

² Sie kann mit staatlichen und privaten Exportkreditversicherern Rückversicherungen für die Versicherung von Exportgeschäften mit Waren schweizerischen Ursprungs oder einem schweizerischen Wertschöpfungsanteil abschliessen. Dabei kann die Rückversicherung nach Massgabe der Versicherungsleistungen der Erstversicherung gewährt werden, sofern das Geschäft den Zielen dieses Gesetzes und den Grundsätzen der Geschäftspolitik der SERV entspricht.

Gliederungstitel vor Art. 11

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 11 Abs. 2

Betrifft nur den französischen Text.

¹ BBl 2014 ...

² SR 946.10

Art. 12 Abs. 1 Bst. e

¹ Versicherbar sind folgende Risiken:

- e. Risiken aus Sicherungsgarantien;

Art. 13 Sachüberschrift, Abs.1 Einleitungssatz und Abs. 2 Bst. a

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 15 Abschluss der Versicherung

¹ Die SERV gewährt die Versicherung in der Regel durch Verfügung. Sie kann einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschliessen, wenn dies der Wahrung ihrer Interessen dient.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf Abschluss einer Versicherung.

³ Lehnt die SERV den Abschluss einer Versicherung ab, so erlässt sie eine anfechtbare Verfügung.

Art. 16 Abs. 1

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 17 Abs. 1

¹ Wird eine notleidende Forderung oder ein Schaden angemeldet, so leistet die SERV den in der Versicherung festgelegten Anteil am nachgewiesenen Verlust oder Zahlungsrückstand.

Art. 18 Bst. b

Versicherungsleistungen sind ausgeschlossen, werden eingestellt oder herabgesetzt, wenn:

- b. die Versicherungsnehmerin gegen die Versicherungsbedingungen verstösst oder Verluste wegen vertragswidrigen Verhaltens gegenüber der Schuldnerin zu vertreten hat;

Art. 21a Fabrikationskreditversicherung

¹ Gewährt ein Finanzinstitut einer Exporteurin einen Kredit zur Finanzierung der Erbringung ihrer im Rahmen des Exportgeschäfts geschuldeten Leistungen, so kann die SERV gegenüber dem Finanzinstitut die Zahlungsverpflichtungen der Exporteurin versichern, sofern das betreffende Exportgeschäft von der SERV versichert ist.

² Hat die SERV dem Finanzinstitut eine Entschädigung geleistet, so hat die Exporteurin diese in vollem Umfang zuzüglich Zinsen und Kosten zu erstatten.

³ Im Übrigen sind die Bestimmungen über den Abschluss und die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts anwendbar.

Art. 21b Bond- und Refinanzierungsgarantie

¹ Stellt ein Finanzinstitut eine Sicherungsgarantie im Zusammenhang mit einem von der SERV versicherten Exportgeschäft aus, so kann die SERV dem Finanzinstitut zusichern, dass sie den infolge Beanspruchung dieser Sicherungsgarantie ausbezahlten Betrag auf erstes Anfordern hin bis zum vollen Umfang vergütet, wenn es von der Exporteurin keine Deckung erhält.

² Wird für die Finanzierung von Verpflichtungen der Bestellerin aus einem von der SERV versicherten Exportgeschäft ein Kredit aufgenommen und refinanziert ein Dritter den Kredit gegenüber der Kreditgeberin, so kann die SERV dem Dritten zusichern, dass sie den ausstehenden Betrag auf erstes Anfordern hin in vollem Umfang vergütet, wenn die Kreditgeberin oder die Schuldnerin fällige Zahlungen nicht leistet.

³ Hat die SERV eine Vergütung geleistet, so hat die Versicherungsnehmerin diese der SERV in vollem Umfang zuzüglich Zinsen und Kosten zu erstatten.

⁴ Im Übrigen sind die Bestimmungen über den Abschluss und die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts sinngemäss anwendbar.

Art. 24 Abs. 3 Bst. f und Abs. 4

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 27a Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz

¹ Die Mitglieder der Organe und das Personal der SERV sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten, dem Verwaltungsrat oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle anzuzeigen.

² Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten aus anderen Bundesgesetzen.

³ Die Anzeigepflicht entfällt für Personen, die nach den Artikeln 113 Absatz 1, 168 und 169 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind.

⁴ Die den Organen und dem Personal zugehörigen Personen sind berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, ihren Vorgesetzten, dem Verwaltungsrat oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu melden. Wer diese Meldung erhält, klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

⁵ Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin aussagt, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

Art. 29 Abs. 2

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 41

Aufgehoben

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.