

**Erläuternder Bericht
zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Schweizerische
Exportrisikoversicherung
(Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG)**

11. September 2013

Inhaltsverzeichnis

- 1 Grundzüge der Vorlage
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.1.1 Übersicht
 - 1.1.2 Allgemeine Bemerkungen zur SERV
 - 1.2 Fabrikationskreditversicherung, Bondgarantie und Refinanzierungsgarantie
 - 1.2.1 Vorbemerkung
 - 1.2.2 Fabrikationskreditversicherung
 - 1.2.2.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.2.2.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.2.2.3 Rechtsvergleich
 - 1.2.2.4 Umsetzung
 - 1.2.3 Bondgarantie
 - 1.2.3.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.2.3.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.2.3.3 Rechtsvergleich
 - 1.2.3.4 Umsetzung
 - 1.2.4 Refinanzierungsgarantie
 - 1.2.4.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.2.4.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.2.4.3 Rechtsvergleich
 - 1.2.4.4 Umsetzung
 - 1.3 Rückversicherungen
 - 1.3.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.3.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.3.2.1 Zuständigkeit
 - 1.3.2.2 Umfang der Gewährung von Rückversicherungen
 - 1.3.3 Rechtsvergleich
 - 1.3.4 Umsetzung
 - 1.4 Handlungsform
 - 1.4.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.4.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.4.3 Rechtsvergleich
 - 1.4.4 Umsetzung
 - 1.5 Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz
 - 1.5.1 Die beantragte Neuregelung
 - 1.5.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung
 - 1.5.3 Rechtsvergleich
 - 1.5.4 Umsetzung
- 2 Erläuterung der einzelnen Artikel
- 3 Auswirkungen
 - 3.1 Auswirkungen auf den Bund
 - 3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden
 - 3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft
- 4 Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates
- 5 Rechtliche Aspekte
 - 5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit
 - 5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

5.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)

5.2.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
(Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG) (*Entwurf*)

Graphiken (*Anhang*)

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 Exportanteil¹ am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den zehn Jahren zwischen 2003 und 2012 von 43 Prozent auf rund 51 Prozent angewachsen. Im Vergleich zu anderen OECD-Staaten - der durchschnittliche Exportanteil am BIP der OECD-Länder betrug im Jahre 2012 rund 29 Prozent – gehört die Schweiz damit zu den Ländern mit einem überdurchschnittlich hohen Exportanteil.

Die Auslandsgeschäfte sind für alle Exportunternehmen mit verschiedenen Risiken behaftet, z.B. Währungsrisiken, Transportrisiken, Zahlungs- und Finanzierungsrisiken. Exporteure können Währungsrisiken mit marktüblichen Instrumenten absichern. Transportrisiken, Zahlungs- und Finanzierungsrisiken können sie bei Versicherungen decken. Versicherungen für Zahlungs- und Finanzierungsrisiken werden von privaten Kreditversicherungen und subsidiär von staatlichen Exportrisikoversicherungen angeboten. Der Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet die staatlichen Exportrisikoversicherungen, ausschliesslich nicht marktfähige Risiken abzuschließen. 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. Die Ziele der SERV sind die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb. Die SERV bietet im nicht marktfähigen Bereich Versicherungen für Exporteure und Finanzinstitute an und erleichtert damit den schweizerischen Exporteuren die Übernahme von Auslandsaufträgen, bei denen der Zahlungseingang aufgrund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse mit besonderen Risiken verbunden ist. Die SERV steht im Wettbewerb mit den Exportrisikoversicherungen anderer Staaten; sie hat deshalb international wettbewerbsfähige Versicherungsleistungen anzubieten.

Der Strukturwandel auf den Finanzmärkten und die zunehmende Regulierung der Finanzdienstleister erfordert eine regelmässige Überprüfung des Deckungsangebots der staatlichen Exportkreditversicherungen. Im Nachgang der Finanzkrise sind auch permanente Strukturveränderungen zu beobachten, welche die Bereitstellung von Finanzierungen für die Abwicklung von Exportgeschäften erschweren. Im Gegensatz zur Inlandfinanzierung ist die Finanzierung von Exportgeschäften in der Regel aufwändiger und risikobehafteter. Die Finanzierungsdauer von der Produktion bis zur Lieferung dauert länger und es sind auch Auslandsbanken für die Zahlungsabwicklung involviert. Viele Finanzintermediäre insbesondere in Europa haben in der Krise und im Nachgang das Auslandsgeschäft reduziert.

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

Diese Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit soll mit folgenden Massnahmen erreicht werden, die eine Teilrevision des SERV-Gesetzes und der SERV-Verordnung erfordern:

- Das Angebot der SERV soll mit der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie dauerhaft ergänzt werden. Dadurch soll der schweizerischen Exportwirtschaft ermöglicht werden, im Wettbewerb mit ihrer ausländischen Konkurrenz mit gleich langen Spiessen auftreten zu können. Die Instrumente tragen insbesondere zur Liqui-

¹ Waren- und Dienstleistungsexporte

ditätsverbesserung von Exporteuren bei und haben sich bereits bei der Bewältigung von Krisensituationen wie der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/2009) und der Euro-Krise (seit 2011) bewährt.

- Gleichzeitig soll die Gelegenheit genutzt werden, weitere Verbesserungen vorzunehmen, die aufgrund der mehr als sechsjährigen 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 durch Verfügungen anstatt öffentlich-rechtlicher Verträge.
- Mit der gleichzeitigen Teilrevision der SERV-V will der Bundesrat die Anforderungen an den schweizerischen Wertschöpfungsanteil als Voraussetzung für die Gewährung einer Versicherung durch die SERV so gestalten, dass sie dem hohen Grad der Integration der schweizerischen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung besser und transparenter Rechnung tragen als der bisherige Ausnahmemodus. Ferner soll die Benachteiligung kleinerer Exportgeschäfte durch die Erhöhung des maximalen Deckungssatzes für Delkredererisiken bei ungesicherten Lieferantenkrediten mit privaten Schuldnern von 85 auf 95 Prozent beseitigt werden.

1.1.2 Allgemeine Bemerkungen 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 Beschlagnahmerrisikoversicherung an. Diese Instrumente werden seit Mai 2009 durch die befristet bis Ende 2015 verfügbare Fabrikationskreditversicherung, Bond- und Refinanzierungsgarantie 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.

Der Tätigkeit der SERV richtet sich nach einer Reihe von geschäftspolitischen Grundsätzen (Art. 6 SERV-G). Sie soll ein subsidiäres Versicherungsangebot bereitstellen, das eigenwirtschaftlich, ausserpolitisch verträglich und international konkurrenzfähig ist.

So bietet die SERV ihre Deckungen nur im nicht marktfähigen Bereich an (Grundsatz der Subsidiarität). Dadurch steht die SERV nicht in Konkurrenz zu den privaten Versicherungsanbietern, sondern ergänzt die Absicherungsmöglichkeiten für schweizerische Exporteure namentlich in schwierigen aber wichtigen Wachstumsmärkten.

Für ihre Deckungen erhebt die SERV im Einzelfall risikogerechte Prämien. Dieses Erfordernis erhält durch den Umstand zusätzliches Gewicht, dass die SERV zwar nicht gewinnorientiert arbeitet, aber dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet ist. Langfristig müssen also die Prämieinnahmen die Entschädigungszahlungen und die operativen Kosten decken. Die SERV konnte von der ERG ein Risikokapital von rund CHF 2 Mrd. übernehmen und in den letzten Jahren weiter ausbauen. Damit hat insbesondere die ERG (1934 – 2006) einen soliden Eigenwirtschaftlichkeitsausweis erbracht, und die SERV verfügt über eine starke Eigenkapitalbasis und Risikotragfähigkeit.

Die SERV steht im Wettbewerb namentlich mit den Exportrisikoversicherungen anderer Staaten; sie hat ihr Angebot deshalb international wettbewerbsfähig auszugestalten. Die Mindestprämien werden ferner im Rahmen des Arrangements der OECD über staatlich unterstützte Exportkredite (OECD-

Exportkreditarrangement) festgelegt; damit wird verhindert, dass einzelne Länder über ihre staatliche Exportrisikoversicherung versteckte Subventionen ausrichten.²

Bei ihren Deckungsentscheidungen hat die SERV die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik zu berücksichtigen. Das betrifft namentlich die Bereiche Entwicklung, Umwelt, Entwicklung, Soziales und Menschenrechte, Transparenz und Antikorruption sowie das Verhalten multinationaler Unternehmen; dabei richtet sich die SERV nach den internationalen Standards, insbesondere auch den "Common Approaches" der OECD.³

Die SERV untersteht der Aufsicht des Bundesrates. Geführt wird sie von einem vom Bundesrat gewählten Verwaltungsrat, der neben Fachleuten aus der Exportwirtschaft und dem Bankenbereich paritätisch mit Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammengesetzt ist (Art. 24 SERV-G). Operativ wird das Geschäft von einem Direktor geleitet. Die SERV gehört zur dezentralen Bundesverwaltung und ist dem Eidg. 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 CHF 12 Mrd. 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 2009⁴ führte bisher nicht zu einer massgeblichen Erhöhung der Ausnutzung. Seit Mitte 2007 ist allerdings zu beobachten, dass sich das von der SERV gedeckte Risiko (Exposure) gegenüber staatlichen Schuldern stetig reduziert. Seit Einführung der Deckung von privaten Käuferisiken hat sich das Exposure gegenüber privaten Schuldern erhöht und die Abnahme der Deckung staatlicher Risiken kompensiert⁵. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die zunehmende Privatisierung und privatrechtliche Organisation von Staatsunternehmen vor allem auch im Infrastrukturbereich zurückzuführen. Sie zeigt, wie wichtig die Einführung der Versicherungsmöglichkeit des privaten Käuferisikos war, um eine Deckungslücke zu schliessen, welche für die schweizerische Exportwirtschaft zu einer zunehmenden und starken Benachteiligung geführt hätte.

Eine im April 2010 abgeschlossene Evaluation durch Ernst & Young⁶ - sie berücksichtigt die Fabrikationskreditversicherung, die Bond- und die Refinanzierungsgarantie erst am Rand - attestiert der SERV einen effizienten und effektiven Vollzug ihres gesetzlichen Auftrags. Die Versicherungsdeckungen der SERV haben während den ersten drei Jahren in der Exportwirtschaft eine Bruttowertschöpfung von durchschnittlich CHF 939 Mio. im Jahr ermöglicht. Dazu kommt eine indirekte Bruttowertschöpfung in der Schweiz von CHF 1'581 Mio., so dass die jährliche Bruttowertschöpfung total CHF 2'520 Mio. beträgt. Die Beschäftigungswirkung beträgt im Jahresdurchschnitt direkt 5'173 Vollzeitäquivalente und indirekt 10'971 Vollzeitäquivalente, insgesamt also 16'144 Vollzeitäquivalente. Dabei entfallen 82 Prozent der indirekten Beschäftigungseffekte auf kleine und mittelgrosse Unternehmen, die als Zulieferer für das versicherte Exportunternehmen tätig sind. Die Evaluation stellt 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 auch grosse Wachstumschan-

² S. Internet unter der URL: <http://www.oecd.org/trade/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>

³ Die relevanten OECD Standards sind wie folgt: OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence; OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits; sowie OECD Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries und der OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

⁴ Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV (SR 946.11) vom 20. März 2009.

⁵ Anhang: Graphik 1 Verpflichtungsrahmen und Entwicklung des Exposure

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

cen 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, wobei die Wichtigkeit hervorgehoben wurde, dass die SERV konkurrenzfähige Leistungen anbietet.

1.2 Fabrikationskreditversicherung, Bondgarantie und Refinanzierungsgarantie

1.2.1 Vorbemerkungen

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 Solvabilität 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 CHF 390 Mio. 2010 betrug das Auftragsvolumen der unterstützten Exportgeschäfte CHF 1.2 Mrd., 2011 CHF 891 Mio. und 2012 knapp CHF 2.0 Mrd. Zwischen Mai 2009 und Ende 2012 stellte die SERV insgesamt 328 Bondgarantien mit einem Garantierisiko von total CHF 766.8 Mio. aus. Fabrikationskreditversicherungen gewährte sie insgesamt 92 mit einem Versicherungsrisiko von total CHF 232.7 Mio. Hinzu kommen 9 Refinanzierungsgarantien im Gesamtrisiko von CHF 32.2 Mio. Das heisst, dass die SERV von 2009 bis 2012 mit einem Versicherungsvolumen von ca. CHF 1.0 Mrd. Exportgeschäfte in Höhe von rund CHF 4.4 Mrd. unterstützen konnte.

Übersicht: Fabrikationskreditversicherungen (FKV), Bondgarantien (BG) und Refinanzierungsgarantien (RG); Mai 2009 bis September 2012 / Anzahl (Anz.), Exposure (Exp.) und unterstützter Auftragswert (Aw)

	2009		2010		2011		2012		Total		
	Anz.	Exp. in Mio.	Anz.	Exp. in Mio.	Aw in Mio.						
FKV	3	5.2	28	65.2	29	37.6	32	124.7	92	232.7	489.4
BG	29	46.8	95	282.6	101	95.3	103	342.1	328	766.8	3269
RG	1	7	1	0.5	2	2.6	5	22.1	9	32.2	659

Von der Unterstützung durch die neuen Instrumente der SERV profitieren schwergewichtig die schweizerischen KMU: Von 2009 bis 2012 betrug der Anteil der KMU am durch die neuen Instrumente unterstützten Auftragsvolumen von CHF 4.4 Mrd. rund 80 Prozent⁷.

Die Prämieinnahmen aus der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie betragen bis Ende 2012 insgesamt rund CHF 16.3 Mio. Davon entfallen auf die Bondgarantie rund CHF 11.6 Mio., auf die Fabrikationskreditversicherung knapp CHF 3.4 Mio. und auf die Refinanzierungsgarantie CHF 1.3 Mio. Mit der Einführung der neuen Instrumente konnte die

⁷ Anhang: Graphik 2 Anzahl Kunden der SERV, davon KMU

SERV zudem neue Kunden namentlich im KMU-Bereich hinzugewinnen, die seither auch klassische Deckungen beanspruchen. Dadurch konnten auch aus den herkömmlichen Versicherungen der SERV zusätzliche Prämieinnahmen generiert werden. Den Prämieinnahmen stehen bis Ende 2012 Schadenszahlungen aus neuen Instrumenten von insgesamt CHF 4.6 Mio. gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass sich die Schadenszahlungen im Zusammenhang mit einem laufenden Schadenfall noch bis auf insgesamt CHF 13 Mio. erhöhen. Der Zeitraum seit der Einführung der neuen Instrumente in 2009 ist noch zu kurz, um die Schadenfälle versicherungsökonomisch bewerten zu können; das 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 Refinanzierungsgarantien sind positiv. Insbesondere die Bondgarantie und die Fabrikationskreditversicherung 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 Fabrikationskreditversicherungen konnten eine ganze Reihe von Unternehmen die Krise meistern, die wegen der Finanzkrise oder dem starken Schweizer Franken Auftragseinbrüche erlitten haben und dadurch in Liquiditätsschwierigkeiten geraten sind.

Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Kredite für die Finanzierung von Exportgeschäften mit zusätzlichen Sicherheiten unterlegt werden müssen. Damit haben die Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungskosten im verschärften internationalen Wettbewerb weiter an Bedeutung gewonnen und sind bei der Vergabe von Aufträgen durch den Käufer oft mitentscheidend. Die drei Instrumente haben in diesem Umfeld in manchen Fällen dazu beigetragen, dass die Finanzierungskosten für das Exportgeschäft reduziert oder optimiert werden und Exporteure so international konkurrenzfähige Angebote abgeben konnten. Diese Funktion sollen die drei Instrumente gerade auch in Zukunft weiterhin wahrnehmen können.

1.2.2 Fabrikationskreditversicherung

1.2.2.1 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 oder nicht fristgerecht zurückzahlt. Nach einer Zahlung der SERV ist der Exporteur zur umgehenden Erstattung des bezahlten Betrags an die SERV verpflichtet, zuzüglich Zinsen und Kosten. Gestützt auf die Kreditwürdigkeit der SERV kann das Finanzinstitut den Fabrikationskredit gewähren, ohne für den SERV-gedeckten Teil weitere Sicherheit zu beanspruchen.

Die Fabrikationskreditversicherung kann nur gewährt werden, wenn die SERV auch das dem Fabrikationskredit zugrundeliegende Exportgeschäft versichert. In der Regel ist das Risiko nach Lieferung zu versichern (namentlich Lieferanten- oder Käuferkreditversicherung), ausnahmsweise, z.B. bei sehr guter Bonität des Käufers oder bei Akkreditivgeschäften, genügt die Absicherung allein des Risikos vor Lieferung (Fabrikationsrisikoversicherung).

1.2.2.2 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 Solvenz ein zu grosses Risiko darstellt; damit wird vermieden, dass die Fabrikationskreditversicherung strukturerhaltend wirken könnte. Ziel der Unterstützung der SERV ist es, dass sich der Exporteur innerhalb nützlicher Frist wieder möglichst vollständig bei seiner Bank finanzieren kann. Davon profitieren 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. Gerade grosse Exportunternehmen stehen unter grossem Druck, konkurrenzfähige Offerten unterbreiten zu können. 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 und ergänzt das Angebot der Banken nur dort, wo dies notwendig ist. Dies wird einerseits dadurch sichergestellt, dass die Versicherung durch die Bank und nicht durch den Exporteur beantragt wird. Andererseits hat die finanzierende Bank in jedem Fall einen Selbstbehalt von mindestens 5 Prozent zu übernehmen. Der Selbstbehalt wirkt auch als Filter gegen grenzwertige Anträge zur Unterstützung von Exporteuren mit hohen Solvabilitäts- oder Performancerisiken.

Weiterhin bleibt die Gewährung einer Fabrikationskreditversicherung an ein Exportgeschäft und dessen Versicherung durch die SERV gebunden. Versichert wird nur die Herstellung von marktauglichen Exportleistungen; lieferungsunabhängige Betriebskredite (z.B. Start-up-Finanzierungen, Überbrückungsfinanzierungen) versichert die SERV nicht.

Die Fabrikationskreditversicherung ist ein Instrument, das die Annahme und Abwicklung von Exportaufträgen unmittelbar erleichtert, indem es die Finanzierungsmöglichkeiten der Banken subsidiär unterstützt und damit die Bereitstellung der notwendigen Kredite ermöglicht. Die SERV prüft die Solvabilität 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 Fabrikationskreditversicherung 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.

1.2.2.3 Rechtsvergleich

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.

1.2.2.4 Umsetzung

Die unbefristete Einführung der Fabrikationskreditversicherung erfordert für die Grundsatzregelung eine Ergänzung des SERVG. Die Regelung des Deckungssatzes erfolgt im Rahmen des gestützt auf Artikel 17 Absatz 2 SERVG geltenden Höchstsatzes von 95 Prozent durch den Bundesrat in der SERV-V. Für die Anpassung des Prämientarifs ist der Verwaltungsrat der SERV zuständig; dessen Beschluss ist vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (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

1.2.3.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Aufgrund der Vereinbarungen im Exportvertrag müssen Exporteure häufig zur Absicherung von Anzahlungen, der Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen oder von Gewährleistungsansprüchen des Käufers Sicherheiten in Form von Vertragsgarantien (Sicherungsgarantien, engl. Bonds) zugunsten des Kunden abgeben. Exporteure müssen solche Garantien gelegentlich 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. Diese Sicherungsgarantien werden in der Regel von einem Finanzinstitut (Bank oder Privatversicherer) ausgestellt. 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 Pflicht gegenüber dem Finanzinstitut, den bezahlten Betrag zu erstatten, nicht nachkommt (Art. 21b Abs. 1 E-SERVG). Angesichts der Kreditwürdigkeit der SERV wird die Exporteurin 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. 21 Abs. 3 E-SERVG). Die SERV deckt somit das vom Exporteur ausgehende Zahlungsrisiko. Eine Bondgarantie kann nur ausgestellt werden, wenn die SERV die zugrundeliegende Sicherungsgarantie ebenfalls 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).

1.2.3.2 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, kann der Exporteur weitere Sicherungsgarantien von seiner Bank nur dann aus-

stellen 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. 1.2.2.2) beansprucht, nämlich:

- Schwergewichtig von KMU oder 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, so dass 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.

Sie wird nur dann gewährt, wenn die SERV im Rahmen ihrer Risikoanalyse feststellt, dass der Exporteur sowohl auf Grund seines technischen Leistungsausweises wie auch seiner finanziellen Situation und Liquiditätsbasis in der Lage ist, den Exportauftrag erfolgreich auszuführen. Unternehmen mit ungenügender Solvenz stellen dagegen ein Risiko dar, das die SERV auch nicht deckt, um nicht strukturerhaltend zu wirken.

Wie die Fabrikationskreditversicherung ist die Bondgarantie somit nicht nur in der ursprünglichen 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 subsidiär unterstützt und ergänzt, also ohne den privatwirtschaftlichen Markt zu verzerren oder dessen Angebote zu verdrängen. Die Bondgarantie in der vorgeschlagenen Gestaltung stellt eine sinnvolle Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV dar.

1.2.3.3 Rechtsvergleich

Der Bondgarantie vergleichbare Instrumente gehören in vielen OECD-Ländern bereits seit längerem zum Standardangebot der jeweiligen staatlichen Exportkreditversicherungen. Dazu gehören u.a. Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden.

1.2.3.4 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 Versicherung bereits seit 2009 anbietet.

1.2.4 Refinanzierungsgarantie

1.2.4.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Exportgeschäfte mittleren bis grossen Umfangs werden häufig durch Kredite finanziert, die ein Finanzinstitut dem Käufer gewährt. Gewährt das Finanzinstitut einen Kredit, so muss es die entsprechenden Mittel beschaffen, sich mithin refinanzieren. Die Refinanzierung erfolgt entweder bei einem anderen Finanzinstitut (Interbankenmarkt) 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). 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). Die SERV deckt somit das Zahlungsrisiko des exportfinanzierenden Finanzinstituts. 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 im Vergleich zur heutigen befristeten Regelung in ihren wesentlichen Elementen verankert werden, ohne Einzelheiten der Umsetzung, namentlich der Zession, bereits vorzugeben. 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.

1.2.4.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Refinanzierungsgarantie erleichtert die Refinanzierung von Exportkrediten, indem der Refinanzierer die Sicherheit erhält, dass die refinanzierten Gelder am Rückzahlungstermin tatsächlich zur Verfügung stehen. Dies ist namentlich dann von Bedeutung, wenn das exportfinanzierende Finanzinstitut längere Kreditfristen semesterweise refinanzieren muss und nicht ausgeschlossen werden kann, dass es während der gesamten Kreditlaufzeit zu Unsicherheiten auf dem Interbankenmarkt kommt. Das exportfinanzierende Finanzinstitut müsste dann damit rechnen, den Exportkredit im Fall des Eintretens einer solchen Unsicherheit während dessen Dauer nicht mehr refinanzieren zu können. Als Folge davon wäre es nicht mehr bereit, Exportkredite für die gewünschte längere Dauer zu gewähren.

Für den Exporteur bringt die Refinanzierungsgarantie somit den Vorteil, dass die Bereitschaft von Finanzinstituten erhöht wird, langfristige Exportfinanzierungen zu international wettbewerbsfähigen Konditionen anzubieten. Das namentlich in folgenden Fällen:

- Interbankenmarkt: Übliche Refinanzierungen finden auf Roll-Over-Basis statt, d.h. die Laufzeit der Refinanzierung ist im Verhältnis zu jener des Exportkredits relativ kurz. Die Refinanzierungsgarantie ermöglicht es dem Finanzinstitut, die Refinanzierung während der ganzen Laufzeit des Exportkredits zu erneuern, und zwar auch dann, wenn es zu Unsicherheiten auf dem Interbankenmarkt kommen sollte.
- Kapitalmarkt: Findet die Refinanzierung nicht auf dem Interbankenmarkt, sondern auf dem Kapitalmarkt statt, sichert die Refinanzierungsgarantie den Ausfall des exportfinanzierenden Instituts. Das erleichtert die Platzierung des Refinanzierungskredits im Publikum (in der Regel mit Verbriefung) oder bei institutionellen Anlegern.

Das Interbankengeschäft und der Kapitalmarkt reagieren rasch auf ein verändertes Risikoumfeld. Von solchen Reaktionen können auch der Realsektor und namentliche die Exportwirtschaft sehr negativ betroffen sein; die Refinanzierungsgarantie kann solche Reaktionen abfangen und stabilisieren.

Gleichzeitig erhöht die Refinanzierungsgarantie dadurch das Marktangebot für langfristige Exportfinanzierungen bei den exportfinanzierenden Finanzinstituten. Tendenziell kann dies gerade für grössere Exportgeschäfte zu günstigeren Exportkrediten führen. Das ist namentlich insoweit wesentlich, als erwartet wird, dass neu eingeführte Regulierungen im Finanzgeschäft (u.a. die Liquiditätsvorschriften von Basel III) auch die Exportfinanzierungen betreffen und für die Exportfinanzierung zur Verfügung stehende Mittel kurz- oder mittelfristig verknappen könnten. Ausserdem erleichtert es die Refinanzierungsgarantie grösseren Exportunternehmen, mit dem Exportgeschäft auch die erforderliche Finanzierung dafür mitzubringen, wie dies von ihren Käufern zunehmend verlangt wird.

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).

1.2.4.3 Rechtsvergleich

Die Refinanzierungsgarantie ist in Ländern, die lediglich Versicherungen für Exportrisiken anbieten, teilweise verbreitet: Sie wird in Belgien, Deutschland und den Niederlanden angeboten. In Ländern, die auch direkte Finanzierungen und Refinanzierungen für Exportgeschäfte anbieten, gehört die Refinanzierungsgarantie zum Standardangebot; das ist u.a. in Kanada, Österreich, den USA und neuerdings in Norwegen und Dänemark der Fall. In Schweden wird bereits die Exportfinanzierung von der staatlichen Exportkreditbank SEK angeboten; eine Refinanzierungsgarantie erübrigt sich deshalb.

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

1.2.4.4 Umsetzung

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

1.3 Rückversicherungen

1.3.1 Die vorgeschlagene Neuregelung

Nach dem vorliegenden Entwurf wird die Zuständigkeit des Bundesrates zum Abschluss von völkerrechtlichen Rückversicherungsverträgen ersatzlos gestrichen (Art. 7 E-SERVG). Die bestehende Zuständigkeit der SERV zum Abschluss von geschäftlichen Verträgen über die Rückversicherung soll dagegen im SERVG ausdrücklich verankert werden. Zudem soll klargestellt werden, 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).

1.3.2 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.2.1 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 Erstversicherungen 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 namentlich für die SERV, aber auch 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 Exposurelimiten durch Rückversicherungen ermöglicht der SERV dann, 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 Partnersversicherung – ist heute zweigeteilt: Hat die Vereinbarung völkerrechtlichen Charakter, ist die Zuständigkeit an den Bundesrat delegiert (Art. 7 Abs. 1 SERV), handelt es sich um eine nicht-völkerrechtliche, also rein geschäftliche Vereinbarung, so ist die SERV gestützt auf ihre Kooperationskompetenz zuständig. Von praktischer Bedeutung ist einzig die Zuständigkeit der SERV: Wie alle anderen staatlichen Exportkreditversicherungen schliesst sie Rückversicherungsvereinbarungen ausschliesslich in eigener Kompetenz als rein geschäftliche Verträge ab. Solche Verträge haben weder völkerrechtlichen noch rechtsetzenden Charakter. Dagegen ist Art. 7 Abs. 1 SERV bedeutungslos geblieben; der Bundesrat hat von seiner Kompetenz seit Schaffung der SERV nie Gebrauch gemacht. Seine Zuständigkeit kann deshalb ersatzlos gestrichen werden.

1.3.2.2 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 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 kann⁸. Solchen Anliegen sollte die SERV Rechnung tragen können, so dass sie mit jenen Exportrisikoversicherungen kooperieren kann, deren Länder wichtige Märkte für die schweizerische Exportwirtschaft sind.

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

1.3.3 Rechtsvergleich

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

Ferner ist keine der Exportkreditversicherungen, mit denen die SERV Rückversicherungsvereinbarungen abgeschlossen hat (u.a. Euler Hermes [Deutschland], OeKB [Österreich], Coface [Frankreich], SACE [Italien], EKF [Dänemark], EKN [Schweden], Atradius [Niederlande])⁹, bei der Gewährung von Rückversicherungen auf Voraussetzungen und Umfang beschränkt, die für ihre Erstversicherungen gelten. 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 SERVVG keine weiteren Umsetzungsmassnahmen.

1.4 Handlungsform

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 namentlich dann der Fall, wenn der Versicherungs- oder Garantienehmer 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

⁸ 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.

⁹ Abkommensübersicht im Internet einsehbar unter:
<http://www.serv-ch.com/de/international/rueckversicherung/abkommeneuebersicht/>

Der Abschluss der Versicherung erfolgt derzeit durch öffentlich-rechtlichen Vertrag (SERVG 15 I). 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 ohne elektronische Signatur. 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 Garantiennehmer 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 ist namentlich in folgenden Situationen der Fall:

- Der Versicherungs- oder Garantiennehmer hat seinen Sitz im Ausland: Der Versicherungsnehmer hat bei diesen wie bei den anderen Versicherungen die Pflicht, 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. Wird im Anschluss an das Erkenntnisverfahren ein Vollstreckungsverfahren erforderlich, so ist es wahrscheinlicher, dass die SERV ein Urteil, das sich auf ein Vertragsverhältnis stützt, jedenfalls in jenen Staaten vollstrecken lassen kann, die dem Lugano-Übereinkommen angehören (BGE 124 III 382 und BGE 124 III 436).
- Erweist sich ein Export- oder Finanzierungsgeschäft als aussergewöhnlich komplex, so erfordert die Gewährung der Deckung durch die SERV eine ausführliche und spezifische Regelung. 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 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 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 SERVG sowie 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

1.5.1 Die beantragte Neuregelung

Die Organmitglieder und das Personal der SERV sollen gesetzlich verpflichtet werden, Verbrechen und Vergehen, die sei in ihrer amtlichen Tätigkeit wahrnehmen, 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 unter anderem 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. Obwohl die SERV diesen Gegenstand bisher in ihrem Code of Conduct geregelt hat, besteht derzeit keine rechtlich verbindliche Anzeigepflicht der Organmitglieder und des Personals der SERV. Mit dem in Anlehnung an Artikel 22a BPG abgefassten Artikel 27a E-SERVG soll dies nun nachgeholt werden.

1.5.3 Rechtsvergleich

Die OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr hat bei ihrem letzten Länderexamen der Schweiz empfohlen, eine Ausweitung der Meldepflicht für Bundesangestellte auf einen breiten Kreis von Verwaltungseinheiten vorzunehmen¹⁰.

¹⁰ "Rapport de la phase 3 sur la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par la Suisse", Dezember 2011, S. 50, Art. 5a (Art. 10a in Englischer Version).

1.5.4 Umsetzung

Der Artikel 22a BPG ist bereits im geltenden Code of Conduct der SERV, welcher seit dem 1.7.2013 in Kraft ist, nachgebildet. Dieser Teil des geltenden Code of Conduct wird im Rahmen der vorliegenden Revision auf Gesetzesstufe erhoben. Aus diesem Grund müssen seitens SERV keine weiteren Umsetzungsmassnahmen eingeleitet werden.

2 Erläuterung der einzelnen Artikel

Artikel 7 Absatz 1

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

Artikel 8 Absatz 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 und ihrer Grundsätze der Geschäftspolitik und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu handeln.

Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe 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 (Artikel 21b Absatz 1 E-SERVG) von Bedeutung, die auf Sicherungsgarantien basiert (s. vorn Ziff. 1.2.3.1).

Artikel 15 Absatz 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 seltenen Fällen kann auch die Komplexität und der für ein Versicherungsgeschäft erforderlichen Regelungen die Vertragsform als zweckmässig erscheinen lassen. Die Bestimmung gilt auch für die Versicherung und die Garantien nach Artikel 21a und 21b.

Artikel 15 Absatz 2 und 3, Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b.

Diese Bestimmungen enthalten formelle Anpassungen, die durch die Verfügungskompetenz der SERV für die Gewährung der Versicherung erforderlich werden. Es wird nicht mehr vom Abschluss des Versicherungsvertrags, sondern nur vom Abschluss der Versicherung gesprochen.

Artikel 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 SERV werden zunächst bereits bei der Prüfung der Deckung für das Exportgeschäft geprüft, müssen mit Blick auf das Risiko des Exporteurs jedoch bei der Gewährung der Fabrikationskreditversicherung beachtet werden. Sodann gelten auch die Artikel 14 bis 21 für die Fabrikationskreditversicherung. Die übrigen Abschnitte des SERVVG gelten ohne weiteres auch für die Fabrikationskreditversicherung.

Artikel 21b

Absatz 1 Buchstabe a 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 und unrechtmässige Inanspruchnahme; Art. 12 Abs. 1 Bst. e 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-SERVVG i.V.m. Art 17 Abs. 1 SERVVG).

Absatz 1 Buchstabe b regelt die Refinanzierungsgarantie. Voraussetzung für die Gewährung einer Refinanzierungsgarantie ist, dass die SERV die refinanzierte Exportkreditforderung gegen die Exportrisiken (politisches Risiko, Transferrisiko, höhere Gewalt und Delkredererisiko; Art. 12 Abs. 1 Bst. a bis d und f SERVVG) versichert. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, wie das Refinanzierungsgeschäft gestaltet wird. In jedem Fall ist indes darauf zu achten, dass die Exportkreditforderung bei einem Zahlungsausfall des exportfinanzierenden Finanzinstituts schadenmindernd isoliert wird. Der Garantiesatz der Refinanzierungsgarantie beträgt immer 100 Prozent.

Absatz 2 hält fest, dass die Versicherungsnehmerin der zugrundeliegenden 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 3* 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 Artikel 13 SERVVG grundsätzlich bereits bei der Beurteilung des zugrundeliegenden Exportrisikoversicherung geprüft wird, ist die Risikolage (Art. 13 Abs. 2 Bst. b SERVVG) bei der Gewährung einer Garantie gesondert zu prüfen. Anwendbar sind sodann die Artikel 14, 15 und 16 SERVVG. Die Nachweispflichten der Versicherungsnehmerin im Schadenfall (Art. 17 Abs. 1 SERVVG) 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, 20 und 21 sind ohne weiteres anwendbar. Uneingeschränkt gelten schliesslich die übrigen Abschnitte des SERVG auch für die Bond- und die Refinanzierungsgarantie.

Art. 27a

Art. 27a enthält eine zu Artikel 22a Bundespersonalgesetz (BPG) analoge Regelung¹¹.

Absatz 1 zielt nicht einzig auf Korruptionfälle 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.

Artikel 41

Die Übergangsbestimmung regelt den Rechtsschutz im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des SERVG und dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹². Das Verwaltungsgerichtsgesetz ist am 1. Januar 2007 gleichzeitig mit dem SERVG in Kraft getreten. Die Bestimmung ist deshalb obsolet und kann ersatzlos aufgehoben werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit Ausnahme der erforderlichen Änderung der SERV-V obliegt der Vollzug der vorgeschlagenen Neuerungen bei der SERV. Die SERV ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 3 Abs. 1 SERVG). Die SERV verfügt über das erforderliche Kapital, das ihr ermöglicht, das Versicherungs- und vorgeschlagene Garantiegeschäft im Rahmen des vom Bundesrat festgelegten Verpflichtungsrahmens selbständig und auf eigene Rechnung (Art. 3 Abs. 2 SERVG) zu führen¹³. Unverändert (BBI 2004 5795, hier 5815) verbleibt das finanzielle Restrisiko beim Bund. Angesichts der soliden Unterlegung der SERV mit Eigenkapital erscheint das Restrisiko indes als sehr beschränkt.

Die vorgeschlagenen Neuerungen bewirken, dass die SERV den schweizerischen Exportunternehmen weiterhin international wettbewerbsfähige Leistungen anbieten kann. Es wird deshalb nicht mit

¹¹ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (BBI 2008 8180 ff).

¹² SR 173.32

¹³ Geschäftsberichte der SERV der Jahre 2007 – 2012 einsehbar über folgende URL:
<http://www.serv-ch.com/de/ueber-uns/finanzen/>

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 auf kurzfristiger Basis (bis 24 Monate Kredit- oder Garantielaufzeit) beansprucht werden. Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Neuregelungen auf die SERV, namentlich auf ihren Verpflichtungsrahmen sowie ihr finanzielles Gleichgewicht, bleiben daher gering. Mit einer Veränderung des Personalbestandes der SERV ist nicht zu rechnen.

Da die SERV langfristig eigenwirtschaftlich ist (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. Personelle Auswirkungen haben die vorgeschlagenen Neuregelungen auf den Bund ebenfalls nicht.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

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

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Private Versicherer in der Schweiz, wie auch anderen OECD Ländern, verfügen in der Regel in schwierigen Märkten nicht über genügend Information um eine weltweit lückenlose Deckung für Exportrisiken anzubieten. Die auf nicht marktfähige Risiken spezialisierte SERV verfügt jederzeit über ein breit diversifiziertes Portfolio solcher nicht-marktfähiger Risiken (Diversifikationseffekte) und kann zur qualitativen Informationsbeschaffung auf das offizielle diplomatische Netzwerk der Schweiz sowie der OECD zurückgreifen.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen bewirken, dass die SERV weiterhin international wettbewerbsfähige Leistungen anbieten kann. Dadurch wird es den schweizerischen Exportunternehmen erleichtert, Exportaufträge zu gewinnen, indem sie wieder besser in der Lage sind, in Bezug auf die Finanzierungs- und Absicherungsmöglichkeiten bei Exportgeschäften mit Wettbewerbern aus anderen Ländern mitzuziehen. 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. Das SERV Produkteportfolio ist auch bei einer überraschenden Abschwächung der Konjunktur oder bei Wirtschaftskrisen einsetzbar und wirkt daher antizyklisch.

Von den vorgeschlagenen Neuregelungen profitieren zu einem wesentlichen Teil kleinere und mittelgrosse Unternehmen. Für diese Unternehmen ist die Sicherstellung einer ausreichenden Liquiditätsbasis bei der Abwicklung von Exportaufträgen zentral, 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 profitieren schweizerische KMU aber auch von den Exportaufträgen, die grössere Unternehmen gewinnen können, denn sie sind zu sehr wichtigen Teilen auch als Zulieferer für grössere Unternehmen tätig.

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

4 Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁴ zur Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Weiter sind die vorgeschlagenen Änderungen des SERVG unter folgende Ziele und Leitlinien der Legislaturplanung 2012 – 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.

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 (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.

5.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)

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.

5.2.2 Verhältnis zum europäischen Recht

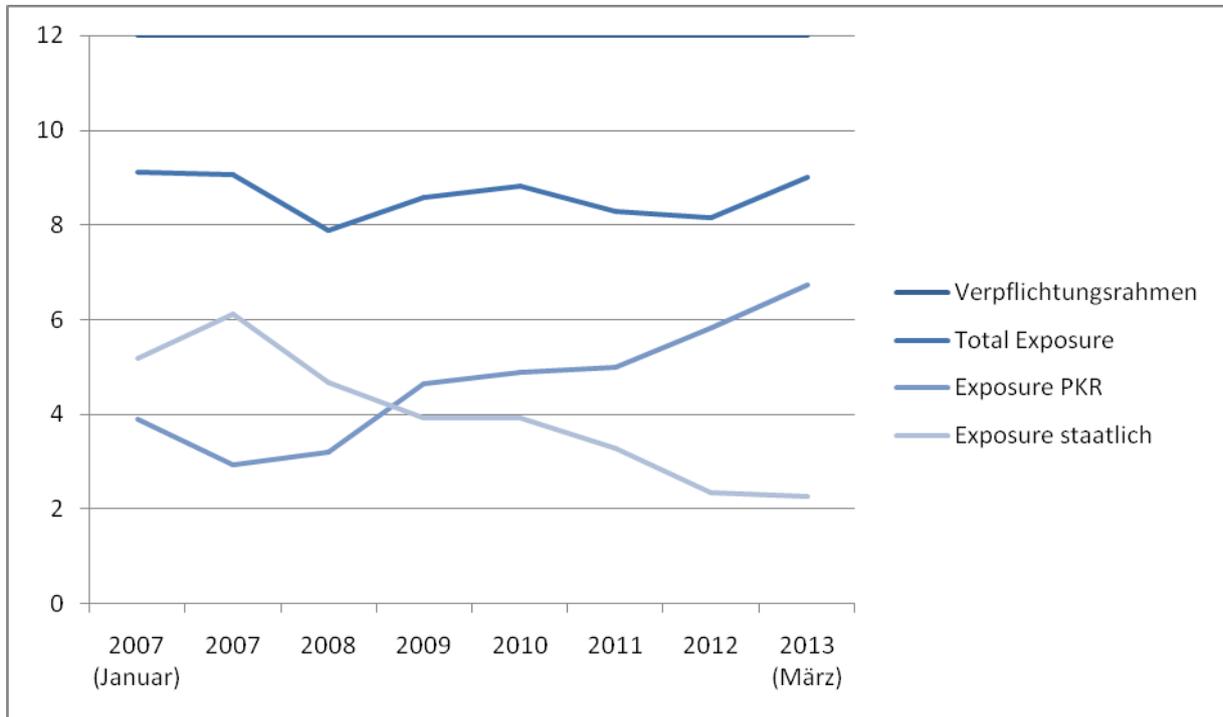
Die vorgeschlagenen Garantien und Versicherungen sind mit dem europäischen Recht vereinbar. Die Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) regeln die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt. Demnach sind insbesondere Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige zulässig, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interessen zuwiderläuft. Im Übrigen sind die vorge-

¹⁴ BBl 2012 481, hier 607

schlagenen Garantien und Versicherungen in verschiedenen europäischen Ländern bereits Teil des Angebots der entsprechenden nationalen Exportkreditversicherungen.

Graphiken

Graphik 1: Verpflichtungsrahmen und Entwicklung des Exposure



Graphik 2: Anzahl Kunden der SERV, davon KMU

