

04.065

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über die Schweizerische  
Exportrisikoversicherung**

vom 24. September 2004

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2000 P 00.3568 Versicherung des privaten Delkredere-Risikos durch die Exportrisikogarantie (N 15.12.00, Schneider)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglicher Hochachtung.

24. September 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Der Bundesrat hat als Antwort auf die weltwirtschaftlichen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, auf der Grundlage parlamentarischer Vorstösse, in Reaktion auf die veränderten Bedürfnisse der schweizerischen Exportwirtschaft sowie im Hinblick auf die weitere Modernisierung der Verwaltungsführung beschlossen, eine Totalrevision des aus dem Jahr 1958 stammenden Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) einzuleiten.*

*Die Exportrisikogarantie (ERG) ist eine 1934 geschaffene Organisation des Bundes zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des Exports Schweizer Unternehmen. Schweizer Exporteuren wird durch die ERG mittels Versicherung der entsprechenden Risiken die Übernahme von Auslandaufträgen erleichtert, bei denen auf Grund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse eine Gefährdung des Zahlungseingangs befürchtet werden muss, die im privaten Absicherungsmarkt nicht versicherbar ist.*

*Alle Standortkonkurrenten der Schweiz kennen solche staatliche Exportversicherungsagenturen. Die ERG war bislang im internationalen Umfeld gut positioniert und hat sich bewährt. Insbesondere arbeitet die ERG langfristig eigenwirtschaftlich und erzielt heute jährliche Ertragsüberschüsse. Bis heute hat die ERG die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt.*

*Die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit der ERG erheblich: Privatisierungen in den Importländern reduzieren den staatlichen Wirtschaftssektor. Ehemalige staatliche Bereiche und Betriebe haben heute private Träger. Dadurch erhöht sich der Anteil der privaten Besteller und Risiken. Die Globalisierung erhöht die geografische Mobilität der Produktion und damit die Lieferoptionen international tätiger Unternehmen und macht dadurch standortgebundene Unternehmen, namentlich KMU, vermehrt von international wettbewerbsfähigen nationalen Rahmenbedingungen und Unterstützungsinstrumenten abhängig.*

*Vor diesem Hintergrund spitzt sich heute eine für die schweizerische Exportwirtschaft schmerzhaft Lücke in der Versicherungsdeckung der ERG zu. Die ERG kann als einzige Exportrisikoversicherung Geschäfte mit privaten Bestellern, so genannt private Käuferrisiken (PKR), nicht oder nur sehr eingeschränkt versichern. Es besteht ausserhalb des engeren OECD-Raums und für längere Zahlungsfristen auch kein konsolidiertes Versicherungsangebot des Privatmarkts. Exportgeschäfte aus Schweizer Produktion finden so keine Absicherung, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure auf den Weltmärkten wird stark beeinträchtigt und Industriesektoren, welche überwiegend private Käufer beliefern, werden benachteiligt. Aus diesem Grund soll die Versicherung von PKR ermöglicht werden. Dies erhöht die professionellen Anforderungen an den Betrieb der ERG und entsprechend den Aufwand und den Ressourcenbedarf, weil Informationsbeschaffung, Bonitätsabklärung und Schadensminderungsmassnahmen wesentlich komplexer werden als im Rahmen der bisherigen Versicherung von Geschäften mit staatlichen Käufern oder*

---

*privaten Käufern mit Bankgarantien. Die Verselbständigung der ERG soll die verlangte Professionalität und Kooperationen erleichtern.*

*Schliesslich wurde mit Blick auf das bald 50 Jahre alte ERG-Gesetz (ERGG) auch die Anpassung der Steuerung sowie der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und ERG gemäss neuen Erkenntnissen der modernen Verwaltungsführung erwogen. Die Rechtsform, eine zweckmässige Kompetenzverteilung und angemessene Informations- und Steuerungsmechanismen sollen es dem Bund ermöglichen, die ERG auch in Zukunft im dynamischen Exportversicherungsgeschäft adäquat zu steuern.*

*Aus diesen Gründen soll die Organisation der heutigen ERG neu ausgestaltet werden. Der bestehende unselbständige Fonds wird in ein selbständiges öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) mit dem Namen Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) umgewandelt.*

*Die Revision in den beiden Hauptpunkten wurde zum Anlass genommen, die gesetzlichen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit den heutigen Gegebenheiten und Erfordernissen anzupassen. Der Bundesrat wird die Vorgaben für die künftige Exportrisikoversicherung durch Verordnungsbestimmungen sowie durch strategische Ziele ergänzen.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5796</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5799</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>5800</b>
1.1 Ausgangslage	5800
1.1.1 Bedeutung der Aussenwirtschaft für die Schweiz	5800
1.1.2 Der private Absicherungsmarkt in der Schweiz	5800
1.1.3 Der staatliche Absicherungsmarkt in der Schweiz: die ERG	5801
1.1.4 Weltwirtschaftliche Veränderungen	5802
1.1.5 Die Exportrisikoversicherungen im Ausland	5803
1.1.6 Massgebende internationale Regeln	5806
1.1.7 Die ERG im Spannungsfeld von Zielsetzung und Zielaufgaben	5806
1.2 Die wesentlichen Neuerungen	5807
1.2.1 Versicherung des privaten Käuferrisikos	5807
1.2.1.1 Gründe zur Versicherung	5807
1.2.1.2 Prüfung von Vollzugsvarianten mit verstärktem Einbezug der Privatwirtschaft	5809
1.2.2 Organisatorische Neuordnung: Von der ERG zur SERV	5810
1.2.3 Wahrung der Bundesinteressen	5812
1.2.4 Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen	5813
1.2.5 Weitere Ergänzungen und Nachführungen	5814
1.3 Notwendigkeit der Totalrevision	5815
1.4 Auswirkungen	5815
1.4.1 Finanzielle Auswirkungen	5815
1.4.2 Personelle Auswirkungen	5817
1.4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	5817
1.4.4 Auswirkungen für die KMU	5818
1.4.5 Auswirkungen von alternativen Regelungen	5818
1.4.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5819
1.5 Legislaturplanung	5819
1.6 Verhältnis zum internationalen Recht	5819
1.6.1 WTO	5819
1.6.2 Verhältnis zum europäischen Recht	5819
1.7 Rechtliche Grundlagen	5820
1.8 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5820
1.9 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5821
1.10 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	5821
1.11 Wesentliche Änderungen an der Vernehmlassungsvorlage	5822
<b>2 Besonderer Teil: Kommentar zum Gesetzesentwurf</b>	<b>5824</b>
 <b>Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Entwurf)</b>	 <b>5851</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ECA	Exportkreditagentur
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
ERG	Exportrisikogarantie
ERGG	Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommission
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FIKO	Finanzkommission
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MuG	Landesmuseumsgesetz, Entwurf vom 29. November 2002
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSEC	Business Network Switzerland
PKR	Privates Käuferrisiko
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERVG	Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
SOFI	Schweizerische Organisation zur Handels- und Investitionsförderung
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
VSM	Verband Schweizerischer Maschinenindustrieller
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WTO	Welthandelsorganisation

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Bedeutung der Aussenwirtschaft für die Schweiz

Die überragende Bedeutung der Aussenwirtschaft für unser Land kommt in der Exportquote zum Ausdruck. Der Anteil der Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen am Bruttoinlandprodukt betrug 2003 43 Prozent. Damit wird die Schweiz hinsichtlich des Grades der Aussenverflechtung ihrer Wirtschaft lediglich von einigen wenigen andern Kleinstaaten wie Holland und Belgien übertroffen. Mit diesem direkten Auslandabsatz der Exportbranchen erschöpft sich die Bedeutung der Ausfuhren für die schweizerische Volkswirtschaft keineswegs. Vom Geschäftsgang der Exportindustrie hängt auch direkt und indirekt die Lage einer grossen Zahl industrieller und gewerblicher Zulieferer ab, insbesondere von KMU. Angesichts des grossen Anteils an exportabhängigen Arbeitsplätzen äussert sich die realwirtschaftliche Bedeutung der Exportwirtschaft denn auch in der Beschäftigung.

#### 1.1.2 Der private Absicherungsmarkt in der Schweiz

Exportgeschäfte sind besonderen Risiken ausgesetzt. Unvorhersehbare politische Ereignisse, Unterbrüche im Devisentransfer, unklare Verfahren bei Zahlungsunfähigkeit usw. stellen besondere Herausforderungen dar. Die Exportwirtschaft sichert sich dagegen auf dem privaten Markt ab. Eine vom seco bei Beat C. Ochsé, Unternehmensberatung, in Auftrag gegebene Studie<sup>1</sup> zeigt für den privaten Absicherungsmarkt folgendes Bild:

- Im kurzfristigen Bereich (bis 360 Tage Kreditfrist) stellt die Privatassekuranz für die OECD-Kernländer<sup>2</sup> dem Exporteur ein vorhersehbares Garantieangebot zur Verfügung.
- Dagegen ist für alle Länder im mittel- und langfristigen Deckungsbereich (2 Jahre und länger) sowie zusätzlich in den Nicht-OECD-Kernländern auch im kurzfristigen Bereich die Privatassekuranz heute nicht in der Lage, hinsichtlich Produkt, Preis und Verfügbarkeit konsolidierte, d.h. vorhersehbare und kontinuierliche Leistungen zu gewährleisten.
- Im Zwischenbereich von 360–720 Tagen Kreditfrist ist das Angebot für Exporteure, die sich nur mit einzelnen Geschäften an die Versicherungen wenden, nicht verlässlich.

Der Absicherungsmarkt der Privatassekuranz weist folglich *Lücken im Angebot* aus. Diese Lücken des fehlenden Angebots stellen die *nicht-marktfähigen Risiken* dar.

<sup>1</sup> Analyse und Studie «Subsidiarität neue ERG», Beat C.Ochsé, März 2003

<sup>2</sup> = OECD-Länder exkl. Mexiko, Polen, Slowakei, Südkorea, Tschechien, Türkei und Ungarn

### 1.1.3 Der staatliche Absicherungsmarkt in der Schweiz: die ERG

Für die Schweiz, deren Wohlstand in einem hohen Ausmass vom Export abhängt, sind geeignete globale, regionale und nationale wirtschaftliche Rahmenbedingungen von existenzieller Bedeutung. Weil alle Standortkonkurrenten ihre Exportwirtschaft mit *staatlichen Exportrisikoversicherungen* bei der Absicherung der nicht-marktfähigen Risiken unterstützen, kann auch die Schweiz nicht umhin, eine wirksame Exportrisikoversicherung zur Verfügung zu halten. Ein Verzicht auf eine Exportrisikoversicherung würde einen erheblichen *Standortnachteil* für die schweizerischen Exporteure bedeuten. Die staatliche Exportrisikoversicherung ist ein wesentlicher Faktor im internationalen wirtschaftlichen *Standortwettbewerb*.

Die Exportrisikogarantie (ERG) wurde 1934 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geschaffen. Dem exportierenden Schweizer Unternehmen wird durch die ERG mittels Versicherung der nicht auf dem privaten Markt versicherbaren Risiken die Übernahme von Auslandsaufträgen erleichtert, bei denen auf Grund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse im Ausland eine Gefährdung des Zahlungseingangs befürchtet werden muss.

Das heutige Geschäft der ERG weist vier Charakteristika auf:

- *Die Prämieinnahmen der ERG sind volatil.* Der Umfang und die Art der angebotenen Geschäfte (viele/wenige, grosse/kleine Deckungen) ist schwer vorhersehbar und unterliegt starken Schwankungen.
- *Die Einnahmen der ERG aus Umschuldungen sind stabil.* Die Möglichkeiten der Rekuperation von Forderungen in Form von Umschuldungen haben einen direkten Einfluss auf die aktivierten Konsolidierungsguthaben und auf den Umfang von deren Wertberichtigung. Der Zinsertrag und die Rückzahlungen auf den Konsolidierungsguthaben haben bei den politischen Risiken in den letzten Jahren entscheidend zum insgesamt positiven Ergebnis der ERG beigetragen.
- Die ERG hat *tiefe administrative Kosten*. Durch die Beschränkung ihres Angebots, die Standardisierung des Geschäfts mit politischen Risiken und Transferrisiken und durch den effizienten Einsatz von Hilfsmitteln der elektronischen Datenverarbeitung kann die ERG ihr Geschäft mit im internationalen Vergleich tiefen administrativen Kosten betreiben.
- Das Geschäft ist *langfristig gesehen eigenwirtschaftlich*. Die Einnahmen aus Prämien, Zins- und Rückzahlungen decken die anfallenden Schäden. Die ERG konnte den Bundesvorschuss von 2,47 Milliarden Franken im Jahre 1992 auf 150 Millionen Franken Ende 2003 reduzieren. Per Ende Juni 2004 konnte der Bundesvorschuss vollumfänglich und zu Marktkonditionen verzinst zurückbezahlt werden.

Die ERG deckt heute politische Risiken (politische Ereignisse im Ausland), Transferrisiken (devisenrechtliche Massnahmen und Umschuldungen), eingeschränkt Delkredererisiken (Zahlungsunfähigkeit oder -verweigerung), Währungsrisiken (nach Schadenseintritt) sowie Fabrikationsrisiken (Lieferungsstopp auf Grund der Risikoentwicklung).

Delkredererisiken (Käuferrisiken) sind dabei versicherbar gegenüber:

- öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Staaten, Gemeinden, Unternehmen);
- privaten Betrieben, die ganz oder überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften gehören oder öffentliche Aufgaben erfüllen;
- staatlichen und privaten Banken, welche die ERG akzeptiert.

*Private Käuferrisiken (PKR)* sind im heutigen Gesetz *ausdrücklich von der Versicherung ausgenommen* (Art. 5b ERGG). Geschäfte mit privaten Käufern, welche keine Sicherheiten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder akzeptierten Banken beibringen, können heute von der ERG nicht gegen Zahlungsausfälle versichert werden.

### 1.1.4 Weltwirtschaftliche Veränderungen

Das Umfeld der schweizerischen Aussenwirtschaft war in den letzten Jahren einem starken Wandel unterworfen, der das Fehlen der Möglichkeit zur Deckung von PKR durch die ERG zu einem akuten Standortnachteil der schweizerischen Exportwirtschaft werden lässt.

Die *Privatisierungen* bisher staatlicher Wirtschaftssektoren setzen sich in Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländern und damit den traditionell von der schweizerischen Exportindustrie mit Unterstützung der ERG bearbeiteten Märkten unaufhaltsam durch. Diese Entwicklung entspricht durchaus unserer Auffassung der Rollenteilung zwischen Staat und Privatsektor. Die Schweiz unterstützt diese Veränderungen denn auch im Rahmen der finanziellen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit diesen Ländern. Wo bisher staatliche Käufer gegenüber dem Verkäufer primär politische Risiken begründeten, die bei der ERG versichert werden konnten, sehen sich die Exporteure und Finanzinstitute nunmehr vermehrt privaten wirtschaftlichen Risiken gegenüber, die von politischen Risiken überlagert werden. Dazu kommt, dass private ausländische Käufer häufig nicht bereit oder wegen eines schwachen Bankensystems nicht in der Lage sind, qualitativ genügende Zahlungsgarantien ihrer lokalen Hausbank beizubringen. Ist zudem eine akzeptable lokale Bankengarantie wohl erhältlich, aber teurer als die Versicherung von PKR eines Standortkonkurrenten, entsteht dem schweizerischen Exporteur daraus ein Standortnachteil.

Die *Globalisierung* hat die geografische Mobilität der Produktion erhöht. Global tätige Unternehmen wählen ihre Produktionsstandorte grenzüberschreitend nach deren kompetitiven Vorteilen aus. Standortgebundene Firmen, zu denen vorwiegend KMU zählen, sind auf international wettbewerbsfähige nationale Rahmenbedingungen und staatliche Instrumente angewiesen. Bei fehlendem Marktangebot und fehlender Versicherung von PKR können Aufträge privater Besteller häufig nicht angenommen werden oder müssen ins Ausland verlagert werden. Die weltweiten Privatisierungen und die Globalisierung stellen die Relevanz der nationalen Wirtschaftspolitik zunehmend unter die Ansprüche des *Standortwettbewerbs*, soweit keine internationalen Absprachen bestehen. Damit wird auch die ERG vermehrt zum qualitativen Bestandteil des Wirtschaftsstandortes Schweiz.



### 1.1.5 Die Exportrisikoversicherungen im Ausland

Die von den staatlichen Exportkreditagenturen (ECA) angebotenen Instrumente umfassen im wesentlichen Produkte wie Exportkredite, Exportrisikogarantien, Exportrisikoversicherungen, Zinskompensationen, «market windows» (staatliche Exportbanken, die ihre Geschäftspraktiken und -bedingungen als «marktkonform» deklarieren) und Fremdwährungsgeschäfte. Allen ausländischen staatlichen ECA ist gemeinsam, dass sie PKR direkt versichern. Dies kann die Schweizer ERG mit den aktuellen gesetzlichen Grundlagen nicht. Aus der Sicht des reinen Wettbewerbs wäre die beste Lösung, wenn alle Staaten auf ihre Exportrisikoversicherungen verzichten würden. Dies ist jedoch nicht der Fall und auch nicht absehbar. Bei fehlenden privaten und staatlichen Versicherungsangeboten können insbesondere langfristige Grossprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht realisiert werden, weil der einzelne Exporteur das Risiko eines Zahlungsausfalls nicht eingehen kann. Das Fehlen eines vergleichbaren schweizerischen Versicherungsangebots im Bereich der privaten Käufferrisiken hat einen chronischen Standortnachteil zur Folge.

Die organisatorischen Strukturen der ausländischen staatlichen ECA sind ausgesprochen vielfältig. Sie entsprechen den jeweiligen nationalen staatlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen. Viele ausländische Staaten haben den Betrieb ihrer Exportrisikoversicherung aus der zentralen Verwaltung herausgelöst und an ein öffentliches Unternehmen oder an einen privaten Träger übertragen. Kein Staat hat sich aber vollständig aus dem Exportversicherungsgeschäft zurückgezogen.

In *Deutschland* besorgt die private Euler-Hermes Kreditversicherungs-AG das gesamte ERG-Geschäft mit Einschluss von PKR gestützt auf ein Mandat der Bundesregierung (vertreten durch das Wirtschaftsministerium). Die Euler-Hermes Kreditversicherungs-AG führt das ERG-Geschäft getrennt vom übrigen privaten Versicherungsgeschäft. Die Verbindungen zum Staat bleiben allerdings eng. So ist ein staatliches Gremium (interministerieller Ausschuss) zuständig für Deckungspolitik, Gebührensystem und Versicherungsdeckungen von grossem Umfang oder besonderer Tragweite. Der gesamte Cash-Flow, eingeschlossen Defizite und Überschüsse, wird über die Bundeskasse abgewickelt. Dieses Modell des Mandats (Leistungsauftrags) an eine private Versicherungsgesellschaft, für die öffentliche Hand die staatlichen Garantien abzuwickeln, wird z.B. auch in Frankreich und den Niederlanden angewandt.

In *Grossbritannien* betreibt das seit 2002 neu konzipierte ECGD (Export Credit Guarantee Department) als «verselbständigte Regierungsabteilung» mit weitgehender Entscheidungsautonomie das Garantiegeschäft im Rahmen des ihr vom Parlament jährlich zur Verfügung gestellten Kapitals. Das ECGD führt eine eigene Rechnung, wobei die flüssigen Mittel von der Tresorerie (Finanzministerium) verwaltet werden. Ein Strategieorgan aus Vertretern des ECGD und verschiedener Ministerien definiert die Exportversicherungspolitik und -strategie der Regierung. Für die operative Geschäftsführung sind der Verwaltungsrat und die Direktion des ECGD zuständig. Das ECGD rapportiert monatlich an die Finanzaufsichtsbehörde. Ein Beirat aus Vertretern diverser Interessengruppen überwacht und berät das ECGD bezüglich den öffentlich erklärten Zielsetzungen und Grundsätzen der Regierung. Die Tresorerie verfügt über eine besondere Buchhaltung für die Erteilung von Garantien im nationalen Interesse, d.h. in Fällen, die das ECGD auf Grund des Portfolios ablehnen müsste.

In *Österreich* betreibt die OeKB (Österreichische Kontrollbank) AG im Auftrag der Bundesregierung das so genannte Ausfuhrförungsverfahren. Sie bietet integriert Finanzierung und ERG-Versicherungen an. Garantianträge werden von der OeKB je nach Garantiesumme dem Finanzministerium bzw. dem Beirat zum Entscheid vorgelegt. Die OeKB führt eine separate Rechnung für das staatliche ERG-Geschäft, welches über die Bundeskasse abgewickelt wird. Allfällige Defizite werden aus dem Bundeshaushalt finanziert und Überschüsse als Reserve für Schadenszahlungen zurückbehalten.

In *Schweden* ist die EKN (Exportkreditnämnden) als Regierungsagentur mit eigener Rechtsperson zur Gewährung von Versicherungsleistungen eingesetzt. Die strategische Steuerung (Strategie-, Risiko- und Deckungspolitik) sowie Entscheidungen über Versicherungen von grossem Umfang oder besonderer Tragweite erfolgen durch ein «Board of Governors». Dieses wird von der Regierung ernannt und besteht aus Vertretern der Direktion, der Ministerien, der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Die EKN betreibt das Garantiegeschäft innerhalb eines vom Parlament gesetzten Rahmens. Sie führt eine eigene Rechnung. Allfällige Unterdeckungen werden durch verzinsliche und rückzahlbare Darlehen der Tresorerie ausgeglichen. Überschüsse bleiben bei der EKN. Der Rechnungshof prüft zusammen mit einer spezialisierten Revisionsfirma die Rechnungslegung. Das «Board of Governors» überprüft, ebenfalls zusammen mit der Revisionsfirma, die Risikopolitik und das Risikomanagement.

*Neuseeland* hatte sich vor einigen Jahren gänzlich aus dem staatlichen Exportversicherungsgeschäft zurückgezogen. Die Erfahrungen dürften jedoch nicht zufriedenstellend gewesen sein, hat das Land doch in jüngerer Zeit erneut eine staatliche Exportversicherung eingerichtet, insbesondere für das mittel- und langfristige Geschäft.

In einem thematischen Vergleich zwischen den Systemen in Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Schweden, Grossbritannien und den USA ergibt sich folgendes Bild:

*Prämienpolitik* (vgl. Art. 14, 24 Abs. 3 Bst. f): Für Geschäfte mit staatlichen Schuldnern wurden im Rahmen des OECD-Exportkreditarrangements Mindestgebühren festgelegt, die zu einer faktischen Harmonisierung geführt haben, indem die Mindestgebühren zu Standardgebühren geworden sind. Für private Käufer sollen die Prämien über diejenigen für staatliche Käufer liegen. Die Bandbreite der Bonität in einem gegebenen Importland ist bei privaten Käufern wesentlich grösser als bei staatlichen Käufern. Die Analyse der Gebührenpolitik der erwähnten sechs Länder zeigt ein sehr differenziertes Bild. Die USA erheben für private Käufer nur marginale Zuschläge gegenüber den Prämien für staatliche Käufer; hier bestimmen primär Exportförderungsüberlegungen den Prämientarif. Andere Systeme wie namentlich diejenigen der Niederlande, Schwedens und Grossbritanniens orientieren ihren Prämientarif für private Käufer an der individuellen Bonität des Käufers; teilweise werden dazu eigene Ratingabteilungen unterhalten. Deutschland wendet ein standardisiertes Zuschlagssystem an. Je nach Länderrisikokategorie des Käuferlandes werden für das private Käuferrisiko feste Prozentzuschläge zur Prämie für staatliche Käufer erhoben; innerhalb der Länderrisikokategorien wird in der Regel nicht weiter nach der Bonität des privaten Käufers differenziert. Deutschland prüft jedoch die Einführung eines versicherungsgerechteren Systems, das der individuellen Bonität der privaten Käufer besser Rechnung trägt.

*Geschäftsfelder für das private Käuferrisiko* (vgl. Art. 12 und 13): Die Auswahl von Ländern, Fristigkeiten und Käufern, für die eine Versicherung angeboten wird, erfolgt im Ausschlussverfahren vor dem Hintergrund der jeweiligen Risikolage. Das heisst, das PKR kann grundsätzlich in allen versicherbaren Exportländern für alle Geschäftszweige versichert werden, je nach Einschätzung der Risiken sind aber einzelne Länder, bestimmte Laufzeiten oder spezifische Käufer von der Deckungsmöglichkeit ausgeschlossen. Dies führt je nach Exportland zu unterschiedlichen Versicherungsangeboten. Wichtige genannte spezifische Kriterien sind – neben der Zahlungsfähigkeit des Käufers – das Rechtssystem und die Rechtskultur (insbesondere Betreibungs- und Konkursrecht) sowie eigene Erfahrungen. Erhöhten, jedoch noch vertretbaren Risiken wird mit Einschränkungen, beispielsweise betreffend der Laufzeit der Garantien oder Plafonds pro Geschäft, Rechnung getragen.

In der Frage der *Subsidiarität* (vgl. Art. 6) bestätigen alle befragten Länder, grundsätzlich nicht in Konkurrenz zu den privaten Anbietern ihres Landes zu treten. Den 25 EU-Mitgliedern untersagt es die Kommission, eine staatliche Exportkreditversicherung für «marktfähige» Risiken anzubieten, wobei darunter Garantielaufzeiten unter zwei Jahren für Geschäfte in den OECD-Kernländern zu verstehen sind. Über das Grundsätzliche hinaus ist in den befragten Ländern die Schnittstelle zwischen Markt und Staat nicht scharf definiert. Im Lichte der Marktdynamik ist denn auch diese Berührungsstelle in permanenter Bewegung. Eine Kontrollfunktion hinsichtlich des subsidiären Verhaltens der staatlichen Exportkreditversicherer wird durchwegs den Marktakteuren zugeschrieben.

Die implizite *Staatsgarantie* ist ohne Ausnahme ein Wesensmerkmal der staatlichen Exportkreditversicherer. Es würde von den befragten Ländern als im Widerspruch zum staatlichen wirtschaftspolitischen Mandat stehend betrachtet, wenn dem Auftrag gebenden Staat für seine Ausfallgarantie eine Abgeltung entrichtet werden müsste.

Im Bereich der *Rechnungslegung* (vgl. Art. 30) bestehen sehr unterschiedliche Praktiken. In der Mehrzahl der Länder werden die Einnahmen- oder Ausgabenüberschüsse jeweils Ende Jahr auf das Staatsbudget übertragen. Dies verunmöglicht eine der Natur des Geschäfts entsprechende langfristige betriebswirtschaftliche Erfolgsrechnung. Die wenig differenzierenden Buchhaltungen erlauben es nicht, ein zuverlässiges Bild über den Geschäftsverlauf der einzelnen Versicherungssparten zu vermitteln. So sind die befragten Länder auch nicht in der Lage, fundierte Aussagen zum Rechnungsergebnis der Versicherung von privaten Käuferrisiken zu machen. Lediglich vermuten lässt sich auf Grund der erhaltenen Auskünfte, dass in den letzten Jahren das Neugeschäft mit politischen Risiken (inkl. staatliche Käufer) profitabel war, während private Käuferrisiken Defizite brachten (v.a. im Zusammenhang mit Grossprojekten). Deshalb prüfen zurzeit verschiedene Länder höhere Bonitätsanforderungen, allenfalls verbunden mit Prämienanpassungen.

### 1.1.6 **Massgebende internationale Regeln**

Das Tätigkeitsfeld staatlicher Exportrisikogarantie-Institute wird von verschiedenen, unterschiedlich konkret ausgestalteten Regelwerken bestimmt. Die ERG agiert im Rahmen von Regulierungen der folgenden internationalen Organisationen und Vereinigungen:

- Die *WTO*: Gemäss 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 *Berner Union*: Vereinigung der staatlichen und privaten Kreditversicherer aus ca. 50 Ländern. Sie strebt die Akzeptanz von vernünftigen Grundsätzen und der Disziplin in der Einhaltung von Kreditbedingungen im internationalen Handel an (z.B. Definition von Beginn und maximaler Dauer von Rückzahlungsperioden). Zudem hat sie sich zum Ziel gesetzt, Erfahrungen auszutauschen, Expertisen zu fördern und gewisse Empfehlungen zu erlassen, damit keine wettbewerbsverzerrenden Handels- oder Finanzierungsvorteile ausgenützt werden können.
- Die *OECD*: Die seit 1978 bestehende Vereinbarung zwischen 33 Ländern im Rahmen der OECD will Wettbewerbsverzerrungen infolge staatlicher Unterstützung von Exportkrediten («export credit race») verhindern. Die Vereinbarung enthält Richtlinien für die staatliche Unterstützung von mittel- und langfristigen Exportkrediten. Dazu zählen unter anderem die Regelung von Mindestanzahlungen, maximalen Rückzahlungsfristen, eine Länderrisiko-klassifizierung mit Mindestprämien, die Mindestverzinsung staatlicher Exportkredite sowie Verfahren und Richtlinien im Bereich Umwelt, Anti-Korruption und ärmste Entwicklungsländer.
- Zudem verfolgt die ERG aufmerksam die Regulierungen innerhalb der *EU*. Diese grenzen unter anderem marktfähige von nicht-marktfähigen Risiken ab<sup>3</sup>. Erstere können in der EU nicht von Ausfuhrkreditversicherern mit Staatshilfe gedeckt werden.

### 1.1.7 **Die ERG im Spannungsfeld von Zielsetzung und Zielaufgaben**

Ziel der staatlichen ERG ist die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen durch Wertschöpfung in der Schweiz. Der Weg dahin führt über die Exportförderung, d.h. die Erleichterung und Ermöglichung der Teilnahme der schweizerischen Exporteure am internationalen Wettbewerb. Zielaufgaben entstehen der ERG aus dem internationalen Regelumfeld (WTO, OECD, Berner Union), verfassungsmässigen und ordnungspolitischen Vorgaben (Wirtschaftsfreiheit, aussenpolitische Ziele) sowie dem Gebot der internationalen Konkurrenzfähigkeit ihres Angebots, um ihr Ziel überhaupt erfüllen zu können. Daraus ergibt sich für die staatliche ERG ein Span-

<sup>3</sup> *Quelle*: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten nach Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag zur Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag auf die kurzfristige Exportkreditversicherung (97/C 281/03).

nungsfeld zwischen Ziel und Zielaufgaben. Die ERG muss darauf im Grundsatz und im Konfliktfall bei einzelnen Projekten eine Antwort finden. Folgende Ansprüche leiten sich aus den Zielaufgaben für die ERG ab:

- Das WTO-Subventionsabkommen sowie die finanzpolitischen Zielsetzungen des Bundes verpflichten die ERG auf *Eigenwirtschaftlichkeit*.
- Die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit sowie die geltende Ordnungspolitik siedeln die ERG im Bereich *subsidiären staatlichen Handelns* an.
- Die Gleichwertigkeit der verfassungsmässigen Zielsetzungen über die *auswärtigen Angelegenheiten* und die *Aussenwirtschaftspolitik* legen es nahe, bei der Verfolgung eines der Ziele die anderen Ziele mitzubersichtigen, im Falle von Friktionen in der Form einer Güterabwägung.
- Effektivität im Sinne von *internationaler Wettbewerbsfähigkeit* des ERG-Angebotes setzt voraus, dass Inhalte und Preise konkurrierender ausländischer Exportversicherungsangebote mitberücksichtigt werden.

Die ERG soll also ein *subsidiäres* Versicherungsangebot ergänzend zum bestehenden Marktangebot bereitstellen, das *eigenwirtschaftlich*, *aussenpolitisch verträglich* und *international konkurrenzfähig* ist. Die optimale Kombination dieser vier Zielaufgaben ist die besondere Herausforderung der ERG.

Ein besonderes Spannungsverhältnis besteht zwischen den gleichzeitigen Auflagen von Subsidiarität und Eigenwirtschaftlichkeit. Tatsache ist, dass die Eigenwirtschaftlichkeit des ERG-Geschäftes nicht zum Voraus sichergestellt werden kann. Wären die Risiken versicherungsmathematisch fassbar und wäre der Versicherungsgrundsatz der grossen Zahl sichergestellt, bestünde für das Geschäft ein vollumfänglicher privater Markt. Da beide Kriterien beim ERG-Geschäft nur teilweise erfüllt sind, halten sich die Marktakteure davon fern. Die Mindestprämienvereinbarung im Rahmen der OECD tragen dem Konzept der Eigenwirtschaftlichkeit Rechnung und verhindern ein «export credit race», d.h. ein staatlich subventionierter, übermässiger Preiswettbewerb. Die daraus resultierende faktische Prämienharmonisierung eliminiert den Wettbewerb über den Preis der staatlichen Unterstützung und erleichtert so auch die Festlegung möglichst risikogerechter Mindestgebühren.

Jede Weiterentwicklung des Instrumentariums und der Regelungen der ERG hat die vier Zielaufgaben zu berücksichtigen, auch die Revision bezüglich Deckungen von PKR und die organisatorische Neuordnung. Der Bundesrat wird in seiner strategischen Zielsetzung zur neuen Anstalt verdeutlichen, wie die Zielaufgaben zu verstehen sind.

## **1.2 Die wesentlichen Neuerungen**

### **1.2.1 Versicherung des privaten Käuferrisikos**

#### **1.2.1.1 Gründe zur Versicherung**

Die weltwirtschaftlichen Entwicklungen im Bereich der Privatisierungen und der Globalisierung sowie das Konkurrenzangebot ausländischer Exportrisikoversicherungen lassen die aktuell bestehende Versicherungslücke der ERG bei den privaten Käuferrisiken als nicht mehr tragbar erscheinen. Der Bundesrat hat nach eingehender Diskussion und nach vertieften Abklärungen (Organisationsmodelle, Angebot

Privatasekuranz, Business-Plan) auf die Forderungen der Privatwirtschaft reagiert und die Einleitung einer Revision des ERG-Gesetzes beschlossen. Die Versicherung von PKR soll immer in Ergänzung zum privaten Absicherungsmarkt erfolgen, unter Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit sowie im Rahmen der massgebenden Regelungen der internationalen Organisationen.

Folgende Argumente sprechen für eine Einführung der Deckung von PKR:

*Zunahme PKR:* Im Rahmen des allgemeinen Trends zur Privatisierung von öffentlichen Aufgaben, insbesondere in Mittel- und Osteuropa aber auch in Entwicklungs- und Schwellenländern, ist eine verstärkte Verlagerung von bisher staatlichen zu privaten Käuferisiken festzustellen. PKR sind im Exportversicherungsgeschäft zunehmend von grosser Bedeutung.

*Standortwettbewerb:* Die Globalisierung der Produktion erhöht die geografische Mobilität der Hersteller und damit die Lieferoptionen international tätiger Unternehmen. Sie macht gleichzeitig standortgebundene Unternehmen, wie namentlich KMU, vermehrt von international konkurrenzfähigen nationalen Rahmenbedingungen und Förderinstrumenten abhängig. Die Deckung von PKR durch die ERG wird so zum vitalen Wettbewerbsselement, namentlich für KMU.

*Fehlendes Marktangebot:* Vom seco in Auftrag gegebene Studien<sup>4</sup> zeigen, dass PKR heute im mittel- und langfristigen Bereich de facto mit wenigen Ausnahmen im Markt nicht versicherbar sind. Im kurzfristigen Bereich ist das Marktangebot für Länder ausserhalb der OECD sehr selektiv und instabil.

*Internationale Wettbewerbsfähigkeit:* Alle Standortkonkurrenten der Schweiz decken PKR durch ihre Exportkreditagenturen ab. Die ERG ist von allen Exportkreditagenturen weltweit die einzige, welche das PKR nicht versichert. Die Studie des seco zeigt, dass schweizerische Exporteure aus diesem Grund gewisse Märkte gar nicht bearbeiten, Geschäfte an die ausländische Konkurrenz verlieren, über ausländische Tochterfirmen abwickeln oder auf eigenes Risiko mit entsprechender Bilanzbelastung übernehmen. Die fehlende Deckung von PKR beeinträchtigt insgesamt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft.

*Branchenbenachteiligung:* Die fehlende Abdeckung des PKR benachteiligte bis anhin die überwiegend mit privaten Partnern arbeitenden Branchen gegenüber denjenigen, welche ihr Geschäft fast ausschliesslich mit staatlichen Käufern betrieben (v.a. Infrastruktur wie Energie, Transport, Telekommunikation). Die fehlende Deckung von PKR hat Wettbewerbsverzerrungen in der Schweiz zur Folge.

In die Totalrevision der Gesetzgebung wurde die Ergänzung des Versicherungsangebots durch das PKR wie folgt umgesetzt:

- Artikel 2 Buchstaben e und f definieren *staatliche* und *private* Schuldner.
- Artikel 11 Absatz 1: «Die SERV versichert Lieferungen und Dienstleistungen ins Ausland (Exportgeschäfte) gegen Rückstände im Zahlungseingang oder gegen andere Verluste aus Forderungen gegenüber *staatlichen oder privaten* Schuldern.» Mit der generellen Nennung der privaten Schuldner ist der Bereich der Versicherungsdeckung auf PKR ausgedehnt. Mit privaten Schuldner sind private Besteller mitgemeint (vgl. Art. 2 Begriffe).

<sup>4</sup> Zum Beispiel Analyse und Studie «Subsidiarität neue ERG», Beat C. Ochsé, März 2003

- Artikel 12, Buchstabe d nennt das Delkredererisiko allgemein als versicherbares Risiko. Es wird keine Einschränkung auf den Status des Schuldners gemacht. Das Delkredererisiko kann also auch für private Schuldner versichert werden (vorbehalten die Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Art. 13).

### 1.2.1.2 Prüfung von Vollzugsvarianten mit verstärktem Einbezug der Privatwirtschaft

Der Ausbau der Exportrisikoversicherung führt zu einem stärkeren Engagement des Bundes. Bereits früh wurden deshalb Optionen geprüft, ob und wie die Privatwirtschaft stärker am Vollzug der erweiterten Exportrisikogarantie beteiligt werden könnte und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Übernahme des PKR-Risikos soll den Bund nicht mit neuen finanziellen Risiken belasten (*finanzpolitisches Argument*).
- Der Staat soll nicht bedingungslos für finanzielle Risiken eintreten müssen, welche sich aus Geschäften zwischen einem privaten Schweizer Exporteur und einem privaten ausländischen Importeur ergeben (*ordnungspolitisches Argument*).
- Im Unterschied zu bedeutenden ausländischen Exportrisikoversicherungen, die häufig als Anstalten oder Aktiengesellschaften organisiert sind, wird die Garantiegewährung heute zwar über eine privat organisierte Geschäftsstelle vorbereitet, letztlich aber durch die Zentralverwaltung entschieden. Der Bundesverwaltung sollen nicht zusätzliche Aufgaben übertragen werden, welche die Privatwirtschaft ebenso gut oder besser erfüllen kann (*Idee Gewährleistungsstaat*).

In der Folge wurden mit Unterstützung von PricewaterhouseCoopers verschiedene Privatisierungsmodelle bzw. Modelle von Public Private Partnerships (PPP) geprüft. Untersucht wurden insbesondere die Überführung des ERG-Fonds in eine Stiftung mit privater Kapitalbeteiligung, die Schaffung einer Exportbank mit Beteiligung von Banken und Bund unter Zusammenführung des Finanzierungs- und Exportgeschäfts oder die Schaffung einer Exportversicherungsgesellschaft unter Beteiligung der auf diesen Bereich spezialisierten Privatassekuranz.

Die Abklärungen aus dem Jahr 2001 zeigten, dass in der Schweiz die Wirtschaft kein Interesse an einer Beteiligung an einer Public Private Partnership hatte. Die versicherungstechnisch schwer fassbare Natur (Langfristigkeit der Geschäfte, Klumpenrisiken, unvorhersehbare Nachfrage) sowie die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit macht das staatliche Exportversicherungsgeschäft für die gewinnorientierte Privatwirtschaft unattraktiv. Diese zeigte denn auch kein Interesse, sich daran in grösseren Ausmass mit Kapital zu beteiligen. Damit standen die diversen Modelle mit erweiterter Beteiligung der Privatwirtschaft am Risikokapital nicht mehr zur Disposition. Bei den weitergeprüften Varianten wurde indessen angestrebt, die Privatwirtschaft durch geeignete Risikoallokationen im Versicherungsgeschäft selber sowie bei der Verantwortung für den Vollzug stärker einzubinden.

Die Übertragung der operativen Abwicklung des ERG-Geschäfts an einen privaten Leistungserbringer mit Leistungsauftrag wurde ebenfalls geprüft. In der Gegenüberstellung der beiden verbliebenen Optionen, Leistungsauftrag oder öffentliches Unternehmen, erwies sich letztere als klar vorteilhafter (siehe Ziff. 1.2.2).

Zudem ergab eine aktuelle, nach der Vernehmlassung im Gespräch mit der Privatwirtschaft vorgenommene Prüfung der Option einer verstärkten Beteiligung der Privatwirtschaft keine neuen Erkenntnisse.

## **1.2.2                    Organisatorische Neuordnung:                               Von der ERG zur SERV**

Heute ist die ERG ein rechtlich unselbständiger eigenwirtschaftlicher Fonds ausserhalb der Staatsrechnung. Die Entscheidkompetenzen über die Garantiegewährung liegen, je nach Bedeutung des Geschäfts, bei Bundesrat, Departement, seco und ausnahmsweise bei der ERG-Kommission. Die ERG-Kommission begutachtet die Gesuche und bereitet die Entscheide vor. Sie ist vom Bundesrat gewählt und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Wirtschaft, der Exportindustrie und der Arbeitnehmerschaft zusammen. Die Geschäftsführung obliegt der Geschäftsstelle. Diese ist ausgelagert und beim Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller (VSM) in Zürich angesiedelt. Das Personal der Geschäftsstelle wird mit privatrechtlichem Vertrag vom VSM angestellt. Historisch erklärbar ist diese organisatorische Lösung durch die anfängliche Beschränkung der ERG auf Investitionsgüter und das auch noch heute bestehende Schwergewicht der Garantiennehmer in diesem Sektor.

Die organisatorische Neuausrichtung der ERG drängt sich in zweifacher Hinsicht auf. Erstens bedingt die Erweiterung des Geschäftsfeldes auf das private Käuferisiko eine organisatorische Neuausrichtung und zweitens genügt die heutige Organisation modernen Anforderungen an ein transparentes und wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement nicht mehr.

Mit der Versicherung des privaten Käuferisikos wird das Geschäft der ERG anforderungsreicher. Das PKR vergrössert den Aufwand und den Ressourcenbedarf, weil Informationsbeschaffung, Bonitätsabklärung und Schadensminderungsmassnahmen komplexer werden als im Rahmen der bisherigen Versicherung von Geschäften mit staatlichen Käufern oder privaten Käufern mit Bankgarantien. Diese Anforderungen kann die heutige Organisation kaum mehr zweckmässig erfüllen.

Die heutige «faktische» Zuständigkeit der ERG-Kommission, die gemäss ERG-Verordnung die Gesuche prüft und Antrag stellt (ohne finanzielle Verantwortung), und die formale Zuständigkeit der Bundesverantwortlichen, die oft in erheblicher Distanz zu den Geschäften stehen, aber formell zu entscheiden haben (mit finanziellen Konsequenzen), genügt den Anforderungen an eine moderne, verantwortliche, wirkungsorientierte und transparente Verwaltungsführung nicht mehr.

In einem ersten Schritt wurde geprüft, ob und wie weit der Privatsektor verstärkt in den Vollzug der Exportrisikoversicherung eingebunden werden könnte (vgl. Ziff. 1.2.1.2). Nachdem sich eine derartige Lösung als nicht realisierbar herausstellte, wurden insbesondere zwei organisatorische Optionen weiterverfolgt.



- Verselbständigung des heutigen unselbständigen Fonds in ein *eigenständiges öffentliches Unternehmen* mit einem klaren Auftrag sowie klarer Zuordnung der Verantwortlichkeiten, mit Einschluss der finanziellen Verantwortung des Bundes (analog Österreich, Grossbritannien, Schweden).
- Auslagerung der Verwaltungsaufgabe mit *Leistungsauftrag an einen privaten Träger* (analog Deutschland, ferner auch Frankreich und die Niederlande).

Bei der Gegenüberstellung wurde der Option «Öffentliche Unternehmung» klar der Vorzug gegeben. Nachteile der Variante «Leistungsauftrag» waren insbesondere: Geringere Einflussnahme des Bundes auf die Garantiepolitik (und damit letztlich auf das ihm verbleibende Risiko), anspruchsvolle Formulierung des operativen Leistungsauftrags, anspruchsvolle Aufsicht durch den Bund, Problematik der Abgrenzungen gegenüber kommerziellen Marktleistungen, Komplexität der Auftragsvergabe, Partnerwahl und langjährige Monopolstellung des privaten Leistungserbringers.

Als Vorteile des Modells «Öffentliche Unternehmung Bund» können hervorgehoben werden:

- Schaffung klarer Verantwortlichkeiten zwischen Bund (Besteller) und Unternehmung (Leistungserbringer);
- Sicherstellung der strategischen Einflussnahme des Bundes;
- Schaffung von Voraussetzungen für eine professionelle und marktnahe Betreuung der Aufgabe;
- Professionelles Rechnungswesen mit entsprechendem Risikomanagement;
- Einbindung der Privatwirtschaft durch Verantwortungsübernahme im Verwaltungsrat sowie Nutzung von deren Know-how.

Nachteilig ist die nur beschränkte Kapital- und Risikobeteiligung der Privatwirtschaft, die sich als nicht realisierbar herausgestellt hat (Ziff. 1.2.1.2).

Für die Ausgestaltung der vorgeschlagenen Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) wurde der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt aus folgenden Gründen der Vorzug gegenüber anderen Rechtsformen gegeben: Sie ist im Bundesrecht relativ gut verankert, sie erlaubt die Gewährung von weitgehenden und massgeschneiderten unternehmerischen Freiheiten und gleichzeitig eine angemessene Einflussnahme und Aufsicht durch Bundesrat und Parlament. Die privatrechtliche Aktiengesellschaft wurde auf Grund der komplexen Schnittstelle zum Bund (Restriktio, Zuständigkeiten bei internationalen Verträgen, Abgeltungen für Aufgabenerfüllungen, die nicht im Bereich SERV liegen) verworfen. Grundsätzlich denkbar wäre die Schaffung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft im Besitz des Bundes. Diese Lösung besäße zwar gewisse Vorteile am Markt und gegenüber potenziellen Partnern, andererseits würde die Anlehnung an das Aktienrecht auch Probleme bieten (z.B. aktienrechtliche Grenzen der Einflussnahme des Bundes, Schnittstellenprobleme der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft zwischen öffentlichem und privatem Recht) die sich bei der Anstalt vermeiden lassen. Auf die Ausgestaltung der unternehmerischen Freiheit der SERV hat diese Variante keine erheblichen Konsequenzen. Andererseits könnte die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft mit einer eigentlichen materiellen Privatisierung der Bundesauf-

gabe der Exportrisikoversicherung gleichgesetzt werden, was mit dieser Vorlage nicht angestrebt wird.

### 1.2.3 Wahrung der Bundesinteressen

Die öffentliche Unternehmung SERV soll weitgehend autonom und nach fachlichen Kriterien geführt werden. Als Bundesinstitution ist sie allerdings in das Gefüge des «Konzerns Bund» einzuordnen. Es müssen geeignete Instrumente und Prozesse vorgesehen werden, die es erlauben, die Unternehmung SERV im Rahmen der Gesetzgebung sinnvoll strategisch zu steuern und zweckmässig zu beaufsichtigen.

Die von der SERV zu erbringenden Leistungen werden gesetzlich definiert und legitimiert. Angesichts der Natur des Geschäfts sowie der Eigenwirtschaftlichkeit der SERV ist ein zusätzlicher Leistungsauftrag des Bundesrates an die SERV weder notwendig noch sinnvoll. Der Bundesrat soll die Interessen des Bundes vielmehr über strategische Ziele (wie sie beispielsweise heute bei der Post, den SBB oder der RUAG bestehen, vgl. Art. 34) sowie zweckmässige Genehmigungsrechte (z.B. Personalreglement, Tarifordnung, Jahresrechnung und Geschäftsbericht) wahrnehmen. Unterstützt wird der Bundesrat in seiner Aufsichtsfunktion (vgl. Art. 33) einerseits durch die Revisionsstelle, der auch im Bereich der Prüfung der Eigenwirtschaftlichkeit der SERV eine qualifizierte Aufgabe übertragen wird (vgl. Art. 26). Andererseits soll zu Handen der Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde eine periodische Evaluation der Wirkungen erfolgen (Art. 36). Durch die Veröffentlichung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung ist die Basis für eine regelmässige Information des Parlaments als Oberaufsichtsbehörde gelegt. Weiter erstattet das zuständige Departement – in Anlehnung an die Praxis bei anderen öffentlichen Unternehmen – dem Bundesrat Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele. Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht periodisch an die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Finanzkommission (FIKO) der eidgenössischen Räte, wie dies bereits bei anderen öffentlichen Unternehmen Praxis ist.

Die Kompetenzverteilung lässt sich – vereinfacht und tabellarisch – wie folgt darstellen:

	Rechtsetzung, Reglemente	Andere Kompetenzen	Berichterstattung
<b>Parlament</b>	Gesetzgebung	Oberaufsicht	Diskussion des Berichts des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Ziele in Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission.
<b>Bundesrat</b>	Verordnungsrecht	Wahl/Abberufung der Organe Setzt strategische Ziele Genehmigt: – Personalreglement – Jahresrechnung – Geschäftsbericht – Tarifordnung	Genehmigung von Jahresrechnung, Geschäftsbericht und Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele.

	Rechtsetzung, Reglemente	Andere Kompetenzen	Berichterstattung
		Entscheidet über: <ul style="list-style-type: none"> <li>– den maximalen Umfang der Versicherungsverpflichtungen</li> <li>– Versicherungen von besonderer Tragweite</li> <li>– Umschuldungsabkommen</li> <li>– Rückversicherungsabkommen</li> </ul>	
<b>Departement (EVD), vertreten durch seco</b>		Stellt dem Bundesrat Antrag. Aufträge zu Wirkungsevaluationen.	Erstellung des Berichts über die Erreichung der strategischen Ziele.
<b>SERV</b>	Geschäftsordnung Personalreglement Prämientarif	Entscheidet über die Gewährung von Versicherungen. Führt die Geschäfte unter Vorbehalt der Kompetenzen anderer Behörden.	Vorlage von Jahresrechnung und Geschäftsbericht an Bundesrat. Nach dessen Genehmigung Veröffentlichung.

Zusätzliche Anliegen und Interessen des Bundes können über den Beirat (Art. 27) eingebracht werden. Während der Verwaltungsrat aus Vertretern mit Fachwissen des Export-, Finanz- und Versicherungswesens sowie Fachkompetenz für die Beurteilung der ausserpolitischen Verträglichkeit von Geschäften zusammengestellt wird, sollen im Beirat die diversen Interessenvertreter, eingeschlossen Bundesstellen, involviert sein.

### 1.2.4 Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen

Da es sich beim Geschäft der SERV primär um ein Versicherungsgeschäft handelt, stehen bei der Beurteilung von Geschäften in erster Linie versicherungstechnische Fragen im Vordergrund (z.B. Risiken, Schuldnerbonität, Sicherheiten, Laufzeiten, Zusammensetzung des Portfolios). Einzelne Geschäfte können jedoch politisch sensitive Fragen aufwerfen, z.B. im Zusammenhang mit der ausserpolitischen Kohärenz, Umweltaspekten, Anti-Korruption oder Menschenrechten. Das Gesetz schreibt der SERV vor, dass im Rahmen der Geschäftspolitik (Art. 6 Abs. 2) sowie in Beachtung des staatlichen Rechts und des Völkerrechts (Art. 13 Abs. 2) diesen Fragen Rechnung getragen werden muss. Die SERV sorgt über ihre Prozesse und Auflagen wie bei der ERG heute dafür, dass sensitive Geschäfte identifiziert und angemessen behandelt werden. Der Verwaltungsrat, wie alle anderen Organe der SERV auch, hat bei seiner Tätigkeit die Grundsätze der schweizerischen Ausserpolitik zu berücksichtigen sowie die rechtlichen Vorschriften zu beachten. Bei der Besetzung des Verwaltungsrats ist sicherzustellen, dass geeignete Persönlichkeiten mit der entsprechenden Kompetenz und Sensibilität ausgewählt werden.

Bei Geschäften von besonderer Tragweite, z.B. grossen Staudammprojekten mit wesentlichen sozialen und ökologischen Folgen, kann der Bundesrat auf Antrag des zuständigen Departements der SERV Anweisungen erteilen. So kann er beispielsweise gestützt auf übergeordnete Interessen die SERV anweisen, auf die Gewährung einer Versicherungsdeckung zu verzichten.

Durch die Veröffentlichung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung kann sich die Öffentlichkeit über die Geschäftstätigkeit der SERV informieren. Dabei wird auch über die Geschäfte von besonderer Tragweite berichtet (zur Information des Parlaments vgl. Ziff. 1.2.3).

Gestützt auf geäusserte Bedürfnisse in der Vernehmlassung wird ein Beirat vorgesehen, der dem Verwaltungsrat beratend zur Seite stehen soll. In diesem Beirat, der vom Bundesrat eingesetzt werden kann, werden verschiedene Interessenvertreter Einsitz erhalten. Der Beirat erhält Einblick in die Geschäfte der SERV und wird vom Verwaltungsrat bei sensitiven Projekten zur Stellungnahme beigezogen (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 27). Sollte sich der Beirat als Instrument nicht bewähren, kann der Bundesrat andere Formen zur Wahrung des öffentlichen Interesses vorsehen.

## 1.2.5 Weitere Ergänzungen und Nachführungen

Aus Anlass und im Zusammenhang mit der Einführung der Deckung von PKR und der organisatorischen Neupositionierung sollen einige weitere Punkte im ERG-Gesetz angepasst werden. Sie sind meist nicht mit der Einführung der Deckung von PKR und der organisatorischen Neuorientierung verbunden, drängen sich aber auf Grund veränderter Realitäten und geänderter Praxis auf. Teilweise mussten die Nebepunkte der Revision infolge der grundlegenden Änderungen im Zusammenhang mit PKR und Organisation überdacht werden (z.B. Wahrung Bundesinteressen, Finanzen).

Die Versicherungen der SERV können dahingehend unterschieden werden, für welche Art Schuldner sie gewährt werden (staatlicher oder privater Schuldner), welche Risiken sie abdecken (politische Risiken, Delkrederer, höhere Gewalt usw.) und welcher Eintrittszeitpunkt des Risikos versichert wird (in der Fabrikations- und/oder Zahlungs- respektive Kreditphase). Zur Vereinfachung wurden daher im Gesetz Schuldner (Art. 2), Risiken (Art. 12 Abs. 1) und Risikophasen (Art. 12 Abs. 2) *entflochten und einzeln geregelt*:

- Die *neue Abgrenzung von staatlichen und privaten Schuldnern* (Art. 2) durch Beizug der rechtlichen Stellung sowie der Konkursfähigkeit trägt einerseits der Einführung des PKR und andererseits den Entwicklungen des letzten Jahrzehnts mit der Verbreitung von Privatisierungen und Auslagerungen Rechnung. Eine abschliessende Aufzählung der möglichen *Garanten*, wie sie im heutigen Gesetz in Artikel 4 Buchstabe c besteht, wird neu vermieden.
- Die Regelung der *versicherbaren Risiken* (Art. 12) wurde weiter vereinfacht und flexibler ausgestaltet (nur grundsätzliche Aufzählung, detaillierte Regelung in der Verordnung). Dies erlaubt eine adäquate laufende Weiterentwicklung der Risikodefinition, wie sie z.B. für das politische Risiko vorgenommen wurde (Einschluss von nachträglichen schweizerischen und

internationalen Ausfuhrverboten). Die versicherbaren Risiken wurden zudem durch Risiken der höheren Gewalt (Art. 12 Bst. c) ergänzt.

Im Zuge der Revision wurden auch diverse Regelungen den aktuellen Gegebenheiten und den Anforderungen der zwei Hauptrevisionspunkte angepasst. Dies sind namentlich die folgenden:

- Die Zielsetzung und die Grundsätze der Geschäftspolitik wurden für die SERV präzisiert und aktualisiert (Art. 5 und 6).
- Die Schaffung von Grundlagen für Kooperationen und Beteiligungen inklusive der Möglichkeit zur Gründung eigener Gesellschaften (Art. 8).
- Die wesentlichen Eckwerte von Abschluss und Abwicklung des Versicherungsgeschäfts sowie der Organisation der SERV werden im Gesetz geregelt (Abschnitte 2 und 3). Bisher fanden sich einige wichtige Bestimmungen in der Verordnung.
- Die Versicherung wird neu als *öffentlich-rechtlicher Vertrag* abgeschlossen (Art. 15).
- Im Bereich *Finanzen* wurden einige Regelungen infolge der neuen Organisation der SERV als öffentlich-rechtliche Anstalt notwendig. Dazu zählen die Bestimmungen zur Tresorerie (Darlehen und Anlagen, Art. 29), der Steuern (Art. 31) sowie der Rechnungslegung (Art. 30).

### **1.3 Notwendigkeit der Totalrevision**

Die Erweiterung der Versicherungsdeckung auf das private Käufferrisiko sowie die Schaffung eines eigenständigen Rechtsträgers für die Abwicklung der Exportrisikoversicherung führen zu einer Totalrevision des bisherigen Gesetzes. Zudem sind die diversen geltenden Bestimmungen über die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts im geltenden Gesetz technisch überholt und stimmen mit der aktuellen Praxis teilweise nicht mehr überein. Sie wurden deshalb vollständig neu redigiert.

## **1.4 Auswirkungen**

### **1.4.1 Finanzielle Auswirkungen**

Es sind nach den heutigen Informationen und Annahmen aus dem Geschäft mit PKR keine finanziellen Auswirkungen für den Bund zu erwarten, da die SERV auf Grund der heutigen Geschäftsplanung mit den zukünftig anfallenden Ertragsüberschüssen gesamthaft langfristig eigenwirtschaftlich ist. Mit Einführung des PKR entsteht somit kein neuer Subventionstatbestand für den Bund.

Das finanzielle Restrisiko bleibt unverändert beim Bund. Von diesem Risiko kann sich keine staatliche Exportrisikoversicherung dispensieren. Das Risiko erhöht sich durch Einführung der Deckung von PKR nicht in relevantem Umfang. Wesentlich für das finanzielle Risiko ist, dass die organisatorische Neuordnung der ERG eine klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und SERV mit sich bringt. Die SERV konzentriert sich auf das Versicherungsgeschäft nach fachlichen Gesichtspunkten (Professionalisierung) mit dem Ziel der langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit unter

Beachtung der anderen Zielsetzungen. Die Risikobehandlung durch den Bund kann so massgeblich verbessert und sein potenzielles Risiko damit geschmälert werden (klare Verantwortlichkeiten, neue Anforderungen an die Rechnungslegung und die Revision, Einsetzung eines nach fachlichen Kriterien zusammengesetzten Verwaltungsrats).

Der Bundesvorschuss per Ende Juni 2004 wurde von der ERG vollständig zurückbezahlt und der Verlustvortrag wird in der Bilanz bis Ende Jahr 2004 in einen Gewinnvortrag umgewandelt werden. Der für die nächsten Jahre zu erwartende Gesamtertragsüberschuss soll vorgetragen werden um Reserven für künftige Schadensauszahlungen zu bilden.

Auf Grund der positiven finanziellen Situation der heutigen ERG wird keine Vorab- oder Anschubfinanzierung der Neuausrichtung der ERG notwendig sein. Die bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes anfallenden Reorganisationskosten (Projekt- und Transitionskosten, Bereitstellung der Infrastruktur) werden durch die Ertragsüberschüsse der heutigen ERG getragen werden und die Bundeskasse nicht belasten. Sie werden das Ergebnis der ERG beziehungsweise der SERV nur marginal beeinflussen. Weiter ist zu erwarten, dass die SERV allfällige Initialkosten zur Einführung des PKR aus eigenen Kräften finanzieren kann.

Die langfristige finanzielle Entwicklung der SERV im Allgemeinen und des Geschäfts mit PKR im Besonderen sind schwer abschätzbar. Entwicklungen in Konjunktur und Weltwirtschaft sind nicht vorhersehbar. Ein Vergleich mit der Privatassekuranz kann kaum herangezogen werden, da es sich um eine andere Art von Geschäft handelt (die Privatassekuranz versichert v.a. Handel, kurze Fristen, OECD-Kernländer) und ein Vergleich mit dem Ausland ist auf Grund des schwer zugänglichen Zahlenmaterials nur begrenzt möglich. Zum Geschäft mit PKR bestehen seitens der heutigen ERG nur teilweise Erfahrungen (hauptsächlich Geschäfte mit Bankgarantien und mit kurzen Fristen).

Die finanziellen Auswirkungen wurden in Kenntnis dieser Situation und auf Basis von möglichst plausiblen Grundannahmen eruiert. Die heutige ERG-Geschäftsstelle hat Ende 2002 durch die Firma PricewaterhouseCoopers einen Business-Plan zur Einführung der Versicherung von PKR erstellen und im Frühjahr 2004 aktualisieren lassen. Basis des Business-Plans sind begründete Annahmen zum Umfang der Versicherungsgeschäfte (Volumen), zur Risiko- und Schadensentwicklung, zu den Prämiensätzen sowie zu weiteren Parametern. Das Finanzmodell des Business-Plans errechnete die finanziellen Auswirkungen der Versicherung von PKR vom Jahr 2006 (Einführung) bis ins Jahr 2010. Auf Grundlage des Finanzmodells lassen sich folgende finanziellen Schlüsse ziehen:

- Insgesamt entsteht gemäss Finanzmodell keine finanzielle Zusatzbelastung für den Bund während dieser Zeitperiode.
- Das Geschäft mit PKR zieht über die modellierte Zeitperiode von 2006 bis 2010 jährliche Verluste zwischen fünf und zehn Millionen Franken nach sich. Ab dem Jahr 2011 ist das Versicherungsvolumen stabil und der Aufbau der notwendigen Rückstellungen abgeschlossen. Ab dem Jahr 2011 gehen daher die Verluste aus dem PKR-Geschäft zurück, weil die Belastung der Erfolgsrechnung durch den Aufbau von zusätzlichen Rückstellungen auf Grund von zusätzlich versicherten Geschäften wegfallen wird.

- Die Verluste aus PKR werden aus dem allgemeinen Geschäft der SERV mit anderen Risiken finanziert. Sie reduzieren den in den nächsten fünf Jahren zu erwartenden Ertragsüberschuss der SERV nur marginal.
- Wie die Jahre ab 2011 für die SERV aussehen werden, ist schwierig abzuschätzen, da das Geschäft der SERV einem sehr langfristigen Geschäftszyklus unterliegt und die hohen Jahresgewinne der Planungsperiode bis 2010 insbesondere auch auf die Rekuperation von Schäden, welche vor 10, 20 oder noch mehr Jahren anfielen, zurückzuführen ist.

Isoliert betrachtet ist das PKR gemäss Modellrechnungen und sehr wahrscheinlich auch über den modellierten Zeitraum hinaus nicht eigenwirtschaftlich. Dies ist in der Anfangsperiode insbesondere auf die dann notwendige Bildung von Rückstellungen zurückzuführen. Das Ergebnis der Modellrechnungen wurde auf Grundlage von begründeten Modellparametern errechnet. Die Annahmen zu den Prämiensätzen berücksichtigten dabei die Angebote der ausländischen Exportrisikoversicherungen. Der Verwaltungsrat wird die Prämienpolitik unter Berücksichtigung der Zielaufgaben Eigenwirtschaftlichkeit, Subsidiarität und internationale Konkurrenzfähigkeit entwickeln.

Die Rechnungslegung der SERV wird nach Geschäftssparten gegliedert erfolgen und die Grundlage schaffen für die individuelle Risikoberechnung, die risikospezifische Festlegung der Versicherungsprämien und die individuelle revisionstaugliche Bildung von Rückstellungen.

#### **1.4.2 Personelle Auswirkungen**

Die Überführung der heutigen ERG-Geschäftsstelle in die SERV mit erweitertem Aufgabengebiet wird gemäss Business-Plan zu einer Verdoppelung des Personenbestands von heute 14 auf 28 Vollzeitstellen führen. Die entsprechenden Mehrkosten sind im Business-Plan der SERV (vgl. Ziff. 1.4.1) berücksichtigt. Diese Mehrkosten sind nicht eine Funktion der organisatorischen Neupositionierung, sondern der Ausdehnung des Leistungsangebots der SERV. Die Einführung des PKR bedingt insbesondere für die Bearbeitung von Risikoselektion und Abgeltung, Risikopflege und Schadensbearbeitung zusätzliche Personalressourcen und Know-how. Für den Bund im engeren Sinne haben die Veränderungen von Angebot und Organisation keine personellen Auswirkungen.

#### **1.4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Die beantragte Ausweitung des staatlichen Leistungsangebots im Bereich der ERG findet ihre Begründung in der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft und den fortschreitenden Privatisierungen der Absatzmärkte.

Nutznieser dieser Massnahme sind diejenigen Unternehmen und Unterlieferanten – und damit ihre Beschäftigten – die gegen Entrichtung einer Prämie in den Genuss einer Exportrisikoversicherung gelangen können. Es wird ihnen ermöglicht oder sie haben es einfacher, Verträge mit privaten Käufern abzuschliessen und finanzieren zu lassen, weil fortan die SERV das PKR versichern kann. Jährlich erhalten zwischen

60 und 100 Exporteure Garantien von der ERG, wobei die Unterlieferanten hier noch nicht berücksichtigt sind.

Die Massnahme verbessert die Ausgangslage bei der Teilnahme am internationalen Wettbewerb, was positive Wohlstandseffekte erwarten lässt, solange die Unternehmen in genügend zukunftssträchtigen Gebieten tätig sind. Die qualitative Unterstützung in der Form von Garantien ist weitgehend international harmonisiert und internationale Usancen etwa im Gebührenbereich werden mitberücksichtigt. Für risikobehaftete Geschäfte gilt eine staatliche Exportrisikoversicherung als notwendige Voraussetzung zur Teilnahme am Wettbewerb, nicht aber als hinreichend für den Zuschlag von Aufträgen. Über die Konkurrenzfähigkeit der Exporteure entscheidet bei äquivalenter staatlicher Unterstützung der Markt auf Grund technischer und preislicher Faktoren.

Beim Vollzug wird eine effiziente, kundenfreundliche Lösung sowie ein optimales Verhältnis von Eigen- und Fremdleistungen angestrebt.

#### **1.4.4                    Auswirkungen für die KMU**

In der von KMU geprägten schweizerischen Wirtschafts- und Exportszene muss die Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Sektors ein besonderes Anliegen der staatlichen Exportförderung durch die SERV sein. Eine im Juni 2002 von der OECD ausgewertete Untersuchung zeigt im Übrigen, dass mehrere ECA von Mitgliedsländern in ihrem Mandat einen expliziten KMU-bezogenen Auftrag haben. Andere ECA verstehen ihren Auftrag so, dass er implizite einen solchen Auftrag enthält. Die OECD-Übersicht zeigt auch, dass die KMU-Freundlichkeit der ECA-Angebote sich im Wesentlichen auf Informationsveranstaltungen sowie einen reduzierten administrativen Aufwand für Exporteure beim Garantieantrag und ein vereinfachtes Prüfungsverfahren konzentriert. Vielfach werden für KMU vereinfachte Sammelpolicen für Kleingeschäfte zur Verfügung gestellt. In den Bereichen «Risikoübernahme» und «Versicherungsprämien» machen die ECA keine ins Gewicht fallenden KMU-Konzessionen. Die SERV wird im Rahmen der Einführung des privaten Käuferrisikos ebenfalls die Einführung einer KMU-Fazilität prüfen, die den besonderen Anliegen der KMU einerseits und den versicherungsmässigen Erfordernissen der SERV andererseits angemessen Rechnung trägt.

#### **1.4.5                    Auswirkungen von alternativen Regelungen**

Ein Verzicht auf die Einführung der Deckung des PKR bedeutet, dass der bestehende Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Exporteure aufrechterhalten bleibt. Diese haben keine Möglichkeit, ihre Exportforderungen gegenüber Schuldern in Ländern, welche von der Privatassekuranz nicht abgedeckt werden, abzusichern. Die ausländischen Konkurrenzunternehmen können im Gegensatz dazu alle über ihre ECA das PKR decken. Damit bleibt ein Standortnachteil für die Schweiz, welcher die Abwanderung beziehungsweise die Verlagerung von Produktionsunternehmen ins Ausland zur Folge haben kann. Es bleiben vor allem diejenigen Exportbranchen benachteiligt, die an private Abnehmer liefern (vgl. Ziff. 1.2.1.1).



Zu den verschiedenen Organisationsmodellen wurden eingehende Abklärungen durchgeführt. Insbesondere wurde der verstärkte Einbezug der Privatwirtschaft geprüft, welche aber kein Interesse an einer Beteiligung mit Risikokapital zeigte (vgl. Ziff. 1.2.1.2). In der Schlussauswahl erwies sich die öffentlich-rechtliche Anstalt als die geeignetste Lösung (vgl. Ziff. 1.2.2).

#### **1.4.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesgesetzes obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

### **1.5 Legislaturplanung**

Die Vorlage hat ihren Ursprung im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBI 2000 2276), Ziel 3 (Einsatz zu Gunsten einer offenen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung; R7 Weiterentwicklung einer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik), wonach der Bundesrat u.a. die Dienstleistungen der ERG überprüfen und soweit erforderlich die gesetzlichen Grundlagen an die veränderten Wettbewerbsbedingungen für die Schweizer Exportwirtschaft auf dem Weltmarkt anpassen wird. Im Bericht zur gegenwärtigen Legislaturplanung 2003–2007 (BBI 2004 1149) ist die Botschaft zur Revision der Exportrisikogarantie unter der Leitlinie 3 (Stellung der Schweiz in der Welt festigen, 3.1 Aussenbeziehungen) als Geschäft vorgesehen, welches der Bundesrat in dieser Periode zuhanden des Parlaments zur Verabschiedung vorsieht.

#### **1.6 Verhältnis zum internationalen Recht**

##### **1.6.1 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 nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a langfristig eigenwirtschaftlich und ist deshalb mit den einschlägigen WTO-Bestimmungen verträglich.

##### **1.6.2 Verhältnis zum europäischen Recht**

Mit der in der Vorlage beantragten Abrundung des Angebots nähert sich die SERV dem Angebot und den Praktiken anderer europäischer Länder, insbesondere der EU-Staaten, an. Der EG-Vertrag äussert sich in den Artikeln 87 und 88 zu staatlichen Beihilfen. Demnach können «Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige (...), soweit sie die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.» Beim späteren Erlass der Durchführungsbestimmungen und im Rahmen der dynamischen Garantiepolitik wird den bestehen-

den EU-Regelungen für kurz- sowie mittel- und langfristige Geschäfte Rechnung getragen. Im kurzfristigen Bereich gilt für die SERV wie für die entsprechenden nationalen Institute der EG-Länder der Grundsatz der Subsidiarität. Indem im mittel- und langfristigen Bereich die Schweiz und die EG-Staaten die Bestimmungen des OECD Exportkreditarrangements anwenden, gewähren sie ihren Exporteuren gleichwertige Unterstützung. Die Europakompatibilität der Vorlage ist damit sichergestellt.

## **1.7 Rechtliche Grundlagen**

Die vorgeschlagenen Bestimmungen stützen sich 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. Die Strafrechtsbestimmungen beruhen auf Artikel 123 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes ist.

## **1.8 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der vorliegende Erlass enthält folgende Rechtsetzungsdelegationen:

Artikel 7 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, bilaterale Umschuldungsabkommen und bilaterale Rückversicherungsabkommen selbstständig abzuschliessen. Dies rechtfertigt sich auf Grund der weitgehend technischen Natur dieser Geschäfte. Bereits heute besteht eine Kompetenzdelegation bei bilateralen Umschuldungsabkommen gemäss dem Bundesgesetz vom 24. März 2000 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen (SR 973.20). Referendumsrechte werden dadurch nicht betroffen.

Artikel 11 Absatz 2 und auch Artikel 17 Absatz 2 ermächtigen den Bundesrat zur Konkretisierung einer Reihe von Aspekten, die das Gesetz selbst teilweise offen lässt wie z.B. die Umschreibung des schweizerischen Ursprungs versicherbarer Lieferungen oder die Differenzierung des Deckungssatzes. Die vom Bundesrat zu erlassenden Regelungen treten damit mindestens teilweise an die Stelle gesetzlicher Regelungen. Bei diesen (versicherungs-) technischen Aspekten ist eine gewisse Flexibilität für die Anpassung an sich ändernde Verhältnisse erforderlich.

Gemäss Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe f liegt die Festlegung des Prämientarifs in der Zuständigkeit des Verwaltungsrats. Der Prämientarif ist allerdings durch den Bundesrat zu genehmigen. Die Kompetenz des Verwaltungsrats drängt sich deshalb auf, weil dieser die primäre Verantwortung für die Eigenwirtschaftlichkeit der SERV trägt. Eine weitergehende politische Kontrolle der Prämien drängt sich nicht auf, da die internationalen Regeln die Prämiengestaltung weitgehend und für die Schweiz verbindlich präjudizieren.

Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe g überträgt dem Verwaltungsrat die Kompetenz zum Erlass von Personalbestimmungen. Auch dieses Reglement ist vom Bundesrat zu genehmigen. Für die nötigen gesetzlichen Leitplanken sorgt Artikel 28.

Artikel 32 Absatz 5 ermächtigt den Bundesrat, für den Bereich Umschuldungen und Restrukturierungen allenfalls nötige gesetzsergänzende Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 41 legt die wichtigen für den Übergang der ERG zur SERV nötigen Eckwerte fest. Dem Bundesrat wird in Absatz 3 Buchstabe d zudem die Kompetenz eingeräumt, allenfalls weitere Regelungen zu treffen, falls dies im Laufe des weiteren Verfahrens erforderlich ist. Solche Regelungen könnten in der gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft zu setzenden Verordnung zu diesem Gesetz erfolgen.

Im Übrigen hat der Verwaltungsrat die Befugnis, die internen Vorschriften in Form von Reglementen zu erlassen. Dies entspricht der ordentlichen Kompetenz einer rechtlich selbständigen Anstalt. Es handelt sich dabei nicht um Rechtssetzungsdelegationen.

## **1.9 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit dem Revisionsentwurf wird folgender Vorstoss umgesetzt, der damit abgeschrieben werden kann:

Motion Schneider Johann N. (15.12.00). Versicherung des privaten Delkredere-Risikos durch die Exportrisikogarantie, die vom Nationalrat am 15. Dezember 2000 in der Form eines Postulats überwiesen wurde.

## **1.10 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Im Rahmen des von Mitte November 2003 bis Ende März 2004 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens wurden Kantone, Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft und interessierte Nichtregierungsorganisationen (NGO) zur Stellungnahme eingeladen.

Die *Gesetzesrevision* findet bei allen Kantonen, der Mehrheit der politischen Parteien sowie der grossen Mehrheit der Wirtschaftsverbände Zustimmung. Drei Parteien – SP, SVP und CSP – bringen verschiedene Vorbehalte an. Die NGO bejahen insgesamt die Gesetzesrevision, hingegen werden einzelne Elemente abgelehnt. Aus verschiedenen Kreisen werden ordnungspolitische Bedenken gegen die Vorlage erwähnt, wobei in der Güterabwägung der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exporteure klar überwiegt.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet die *organisatorische Neupositionierung* der Exportrisikoversicherung als öffentlich-rechtliche Anstalt. Ablehnend äussert sich die SVP, welche den Ausbau in dieser Form fragwürdig findet mit der Begründung, dass die Erfahrungen mit solchen Anstalten unbefriedigend sei. Zusammen mit einigen wenigen anderen Vernehmlassungsteilnehmern fordert sie, dass dieses Geschäft privatwirtschaftlich zu betreiben sei.

Die *Einführung der Deckung von PKR* wird von den Kantonen sowie den teilnehmenden Wirtschaftskreisen und Sozialpartnern praktisch ausnahmslos, von den politischen Parteien mit Mehrheit begrüsst. Hingegen lehnen die SP, die CSP sowie drei NGO (Erklärung von Bern, Pro Natura, Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke) die Deckung von PKR aus finanz- und/oder ordnungspolitischen Gründen ab.

Fast alle Kreise fordern, dass die in der Geschäftspolitik verankerten Grundsätze von *Subsidiarität und Eigenwirtschaftlichkeit* von der SERV eingehalten werden. Die Frage der Subsidiarität sowie deren konkrete Umsetzung beschäftigt aus Konkurrenzbedürfnissen insbesondere die privaten Versicherungen. Die *economiesuisse*, die SGCI sowie die SP fordern eine transparente und nach Sparten aufgegliederte Rechnungsführung, um die Einhaltung der Grundsätze von Subsidiarität und Eigenwirtschaftlichkeit zu überprüfen und um Quersubventionierungen zwischen Geschäftssparten zu vermeiden.

Die Verträglichkeit mit den *Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik* ist insbesondere den Kantonen, den politischen Parteien und den NGO ein Anliegen. Einzuhaltende Grundsätze betreffen Fragen der Umwelt, Menschenrechte, Anti-Korruption und ärmsten Entwicklungsländer, wobei eine verstärkte Verankerung der aussenpolitischen Grundsätze im Gesetz gefordert wird. Mehrere Teilnehmer aus dem Kreis der Parteien, der Arbeitnehmerverbände und der NGO fordern die Veröffentlichung von erteilten Versicherungsbewilligungen und einen Rechenschaftsbericht zu den bewilligten Versicherungen von besonderer Tragweite. Letztere sollen zudem im Gesetz definiert werden.

Zahlreiche Stellungnahmen beantragen den Einsitz von Interessenvertretern im *Verwaltungsrat*. Neben Wirtschaftsvertretern sollen auch die Sozialpartner, die NGO und/oder Vertreter aus der Bundesverwaltung, welche sich mit Umwelt-, Menschenrechts- oder Entwicklungsfragen beschäftigen, darin vertreten sein. Einige Voten (SP, SGB, Pro Natura) fordern zudem, dass die Zusammensetzung des Verwaltungsrats im Gesetz definiert werden soll.

Weitere, durch einzelne Vernehmlassungskreise und -teilnehmer angesprochene Themen betreffen *definitive Fragen* in den Artikeln 2 (Begriffe) und 11 (Versicherung), welche entsprechend angepasst wurden. Die angemessene *Berücksichtigung der Bedürfnisse der KMU* wird durch drei Kantone (VS, TI, UR) und die *economiesuisse* aufgeworfen. Die Wirtschaft plädiert für die Beibehaltung der gegenwärtig geltenden *Konditionen* im bisherigen Geschäft. Eine grosse Mehrheit der Eingaben spricht sich für einen *maximalen Deckungssatz* von 95 Prozent aus. Die Einhaltung der *orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen* durch die Versicherungsnehmer wird von mehreren Arbeitnehmerverbänden und der SP gefordert. Die Kantone Basel-Land und Neuenburg beantragen, bei der *Standortfrage* auch Randregionen zu berücksichtigen.

## **1.11 Wesentliche Änderungen an der Vernehmlassungsvorlage**

Gestützt auf die Vernehmlassung und im Rahmen der Bereinigung der Vorlage durch Bundesverwaltung und Bundesrat wurden gegenüber der Vernehmlassungsvorlage folgende wesentliche Änderungen vorgenommen.

- Dem Anliegen nach einer noch stärkeren Sicherung der Wahrung der öffentlichen Interessen wurde durch verschiedene Konkretisierungen im Gesetz und am Konzept zum Betrieb des SERV-Geschäfts Rechnung getragen. So wird ein Beirat vorgesehen (vgl. Art. 27) und der Leistungsausschluss präzisiert (Art. 18). Das Betriebskonzept sieht vor, dass die SERV über Prozesse und Auflagen (z.B. Fragebögen, Abgabe von Erklärungen, Allgemeine

Geschäftsbedingungen, Vertragskonditionen) sowie der Verwaltungsrat bei den Versicherungsabschlüssen dafür sorgen, dass sensitive Geschäfte identifiziert und angemessen behandelt werden. Diese Massnahmen ergänzen die bereits in der Vernehmlassungsvorlage verankerte Verpflichtung auf die Einhaltung der ausserpolitischen Grundsätze (Art. 6) und die Kompetenz des Bundesrats zum Entscheid über Geschäfte von besonderer Tragweite (Art. 35).

- Änderung in Artikel 18 Buchstabe b: Die Regelung sieht neu explizit vor, dass bei Verstoss gegen den Versicherungsvertrag ein Leistungsausschluss erfolgt. Im Versicherungsvertrag werden die ausserpolitischen Grundsätze und Auflagen des Bundes gegenüber dem Besteller konkretisiert und festgehalten. Die Änderung stellt sicher, dass ein nach Vertragsabschluss entdeckter oder nachträglich durch den Versicherungsnehmer zu verantwortender Verstoss gegen die ausserpolitischen Grundsätze und Auflagen zum Ausschluss von der Versicherungsleistung führt.
- Neuer Artikel 27: Der Bundesrat kann einen Beirat einsetzen, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Wirtschaft, der Sozialpartner und weiterer interessierter Kreise. Er erhält Einblick in die Geschäfte der SERV, berät den Verwaltungsrat in Fragen der Geschäfts- und Risikopolitik und wird von diesem bei Geschäften von ausserpolitischer Bedeutung oder besonderer Tragweite zur Stellungnahme beigezogen.
- Artikel 3 Absatz 1: Im Hinblick auf die einfachere Überführung der Organisation und des Personals wird der Sitz der SERV in Zürich festgelegt.
- Artikel 22 Absatz 2: Die Wahldauer des Verwaltungsrats wird gesetzlich verankert und auf vier Jahre festgelegt.
- Neuer Artikel 23: Der Verwaltungsrat haftet sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts.
- Die Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung durch den Bundesrat wird in Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe d integriert. Explizit verankert wird die Veröffentlichung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung. Damit wird die Transparenz der Berichterstattung gesetzlich festgeschrieben.
- Artikel 24 Absatz 4: Der Verwaltungsrat erhält die Möglichkeit zur Delegation seiner Entscheidungskompetenz über den Abschluss von Versicherungen an die Direktorin bzw. den Direktor. Dies ermöglicht eine stufengerechte Behandlung von Versicherungsanträgen, insbesondere solcher des Tagesgeschäfts und von geringem Umfang.
- Artikel 30: Die Bestimmungen über die Rechnungslegung wurden in Abstimmung zu den laufenden Arbeiten am Finanzhaushaltsgesetz (neues Rechnungsmodell) neu gefasst.
- Artikel 35: Die gesetzliche Abgeltungspflicht des Bundes bei Anweisungen auf Grund besonderer Tragweite entfällt.

*Titel und Ingress*

Der Titel des Gesetzes führt den Namen der neuen Institution.

Das Gesetz stützt sich auf zwei Verfassungsbestimmungen ab: auf den Artikel über die Konjunkturpolitik (Art. 100 Abs. 1: Der Bund trifft Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung) sowie auf den Artikel über die Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 Abs. 1: Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland).

*Art. 1*           Gegenstand

Artikel 1 umschreibt den Gegenstand des Gesetzes und legt gleichzeitig den neuen Namen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung fest (SERV, bisher Exportrisikogarantie, ERG).

Das neue Gesetz spricht nicht mehr von «Exportrisikogarantie», sondern von «Exportrisikoversicherung». Die Namensgebung stammt noch aus der Zeit des bestehenden Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie (ERGG, SR 946.11) aus dem Jahr 1958. Der Wechsel zum Begriff Versicherung erfolgt, weil entsprechend der bereits bestehenden Praxis nicht Bundesgarantien gesprochen, sondern Versicherungsverträge abgeschlossen werden. Zudem wird mit der Namensgebung unterstrichen, dass die SERV mit der Einführung der Deckung von PKR ihr operatives Geschäft mit nicht marktfähigen Risiken zukünftig noch stärker entsprechend den Standards und der Praxis der Privatassekuranz betreiben wird.

*Art. 2*           Begriffe

Exportversicherungsgeschäfte schliessen oft eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Beziehungen zueinander ein. Zudem ist eine Unterscheidung von staatlichen und privaten Akteuren vorzunehmen. Die wichtigsten Akteure werden im Gesetz definiert: Es folgen Erläuterungen zu den Akteuren:

*Versicherungsnehmer* (Bst. a) ist nicht nur der Exporteur, sondern auch der von ihm ermächtigte Dritte. Heute sind das vor allem in der Kreditphase finanzierende Banken, die als Versicherungsnehmer auftreten (Zession der Police). Zudem kann eine finanzierende Bank selbst Antragstellerin und direkt Versicherungsnehmerin für eine Versicherung sein, wenn sie sich die Finanzierung eines Exportgeschäfts decken lassen will. Bislang sah das Gesetz die Gewährung von Versicherungen in der Regel an Exporteure vor und liess gleichzeitig explizit die Garantiegewährung an Dritte zu. In Artikel 3 ERGG heisst es, die Garantie «lautet in der Regel zugunsten des Exporteurs, kann aber auch Dritten gewährt werden». Dies entspricht nicht mehr ganz der heutigen Praxis der ERG. Das Gesetz sollte neutral vorsehen, dass die Versicherung sowohl dem Exporteur als auch von ihm ermächtigten Dritten gewährt werden kann.

Der *Besteller* (Bst. b) ist die Person, mit dem der Exporteur einen Vertrag abgeschlossen hat. Weiterhin möglich sind Lieferungen des Exporteurs über Agenten und Mittler an den Besteller (z.B. Tochterfirmen des Exporteurs). Nicht diese gelten im Sinne des Gesetzes als Besteller, sondern der Endabnehmer der Lieferung.

Die Definition von *Garant* (Bst. c) entspricht Artikel 4 Buchstabe c der heutigen Gesetzgebung mit Ausnahme der «unwiderruflichen Akkreditive». Diese spielen nach wie vor in der Praxis eine Rolle, entfallen aber in der Definition, da sie ein Zahlungsinstrument sind, das von einem Garanten (Bank) ausgestellt wird. Im neuen Gesetz soll ausschliesslich die Eigenschaft des Garanten definiert werden. Die abschliessende Aufzählung der möglichen Garanten, wie sie heute in Artikel 4 Buchstabe c besteht, wird vermieden.

*Schuldner* (Bst. d): Bislang wurden die möglichen Schuldner einer Exportrisikogarantie bei der Aufzählung der Risiken in Artikel 4 Buchstaben b und c ERGG zusammen mit der Nennung des politischen Risikos genannt. Weil neu auch private Käuferrisiken versicherbar sind, kann die Definition von Besteller und Garant aus der Nennung der Risiken herausgelöst, separat definiert und die Gesetzgebung dadurch übersichtlicher gestaltet werden.

*Staatliche Schuldner* (Bst. e) werden im Gesetz neu definiert. Als staatlich gilt der ausländische Staat selber oder andere öffentlich-rechtliche, insbesondere nicht konkursfähige Organisationen. Darunter fallen Gliedstaaten, Gemeinden oder andere öffentliche Körperschaften aber auch durch besondere Gesetzgebung konstituierte öffentliche Unternehmen. Als nicht-staatliche (private) Schuldner gelten demgegenüber privatrechtlich organisierte Unternehmen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut werden, unabhängig davon, ob sie vom Staat beherrscht werden oder nicht. Auf die Abgrenzung von staatlichen und privaten Schuldner (Bst. e und f) wird unter anderem im Zusammenhang mit diversen Regelungen und Anforderungen zurückgegriffen:

- Differenzierung des maximalen Deckungssatzes;
- Festsetzung von Prämienhöhen zur Deckung des Delkredererisikos;
- Auftrennung der Rechnungslegung;
- Möglichkeiten der Umschuldung.

Im Vollzug ist durch angemessene Differenzierungen im Bereich Deckungssatz und Prämien zu gewährleisten, dass staatliche Schuldner und vom Staat beherrschte private Schuldner nicht unzumutbar anders behandelt werden. Das Gesetz lässt dafür den nötigen Spielraum.

### *Art. 3*                      Rechtsform

Die SERV gehört als Anstalt des öffentlichen Rechts neu zur dezentralen Bundesverwaltung wie z.B. das Institut für Geistiges Eigentum (IGE), die Swissmedic oder die ETH, die Forschungsanstalten sowie die Suva (vgl. allgemein zur neuen Organisation sowie zu geprüften Alternativen, Ziff. 1.2.2). Nach Artikel 3 Absatz 2 ist die neue Anstalt selbständig in ihrer Organisation und Betriebsführung und führt eine eigene Rechnung.

Als Sitz der neuen Organisation wird Zürich festgelegt, der Sitz der heutigen Geschäftsstelle ERG. Dieser Sitz hat sich auf Grund der Erreichbarkeit und Nähe zu Industrie, Verbänden und zum Finanzsektor bewährt.

#### Art. 4 Exportrisikoversicherung

Dieser Artikel verankert das Kerngeschäft der SERV, den Betrieb einer Exportrisikoversicherung. Der Bundesrat kann der SERV allenfalls noch andere Aufgaben übertragen (vgl. Art. 10).

#### Art. 5 Ziele

Artikel 5 formuliert die zwei wesentlichen Ziele der SERV. Der Bundesrat konkretisiert diese durch weitere strategische Ziele (Art. 34). Die Erreichung der Ziele ist periodisch zu evaluieren (Art. 36).

Die SERV ist primär ein Arbeitsplatzförderungsinstrument des Bundes (Bst. a). Die Versicherungen sollen zur Schaffung und zum Erhalt von Wertschöpfung in der Schweiz beitragen. Grundlage ist Artikel 100 BV, der den Bund verpflichtet, Massnahmen «insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit» zu treffen.

Die SERV ist zudem ein Instrument des Bundes zur Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, indem die Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb erleichtert – und oft auch erst ermöglicht – wird (Bst. b). Alle relevanten Standortkonkurrenten kennen staatliche Exportrisikoversicherungen. Der Schweizer Exportwirtschaft entstehen ohne ein angemessenes Versicherungsangebot in der Schweiz massive Nachteile im internationalen Wettbewerb (vgl. Ziff 1.1.4). Mit der SERV soll der schweizerischen Exportwirtschaft die Teilnahme an diesem Wettbewerb erleichtert werden.

#### Art. 6 Grundsätze der Geschäftspolitik

Der Bund macht der SERV zur Wahrung seiner finanz-, ordnungs- und aussenpolitischen Interessen Auflagen, in deren Rahmen sie ihr Versicherungsgeschäft zu betreiben hat. Zudem hat sich die Geschäftspolitik an den Zielen in Artikel 5 auszurichten.

Die Auflage der *langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit* (Abs. 1 Bst. a) sichert die finanzpolitischen Interessen des Bundes. Die SERV hat kurz- und mittelfristige Schwankungen im Schadensverlauf und in den Einnahmen über einen längeren Zeitraum auszugleichen und so sicherzustellen, dass dem Bund langfristig keine Kosten entstehen. Die SERV formuliert und implementiert eine entsprechende Risiko-, Prämien- und Restrukturierungspolitik. Die Versicherungsgesuche werden auf die Risikopolitik hin überprüft.

Der Bundesrat definiert in seinen strategischen Zielen die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit. Die Eigenwirtschaftlichkeit ist “langfristig“ zu wahren, weil

- im Exportversicherungsgeschäft der SERV zu einem grossen Teil mit längeren Liefer- und Kreditfristen bis zu 15 Jahren operiert wird;
- im Bereich der politischen Risiken – dem Hauptgeschäft der SERV – durch Umschuldungen und Restrukturierungen allfällige Schäden über lange Zeiträume (teilweise) wieder eingebracht werden.

Die Auflage des *subsidiären Verhaltens zur Privatwirtschaft* (Abs. 1 Bst. b) sichert die ordnungspolitischen Interessen des Bundes. Die SERV bietet weiterhin wie die ERG ihre Dienstleistungen in Ergänzung zum verfügbaren privaten Absicherungs-



markt in der Schweiz an. Da sich dessen Risikoübernahme wandelt, passt sich die SERV den Entwicklungen am privaten Markt an. Gegebenenfalls zieht sie sich auch aus Geschäftsbereichen zurück. Dem Bundesrat kommt die Aufgabe zu, die Subsidiaritätspolitik zu definieren (Verordnung, strategische Ziele) und die entsprechenden Vorgaben zu überprüfen.

Die «Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb» – wie in den Zielsetzungen in Artikel 5 Buchstabe b gefordert – kann nur dann durch die SERV erreicht werden, wenn sie ein *international konkurrenzfähiges Angebot* unterbreitet (Art. 6 Abs. 1 Bst. c). International wettbewerbsfähig ist das Angebot dann, wenn es im Rahmen der Prämien und Vertragsbedingungen liegt, welche die staatlichen Exportversicherungsagenturen der relevanten Standortkonkurrenten für dasselbe Geschäft offerieren. Das Angebot der SERV hat darum die Angebote der ausländischen staatlichen Exportrisikoversicherungen zu berücksichtigen. Im Rahmen der regulären Berichterstattung und Evaluation zur Einhaltung der Geschäftspolitik (Art. 24 Abs. 3 Bst. d und Art. 36) berichtet die SERV über die Entwicklung und Begründung ihres Angebots (zum Vergleich beigezogene Versicherungen, Benchmarks/Kennzahlen, Verfahren). Bislang wurden von der ERG zum Vergleich meist Exportrisikoversicherungen der Nachbarländer, allen voran Deutschlands, Frankreichs und Österreichs, herangezogen. Ergänzt wurden diese durch den Vergleich mit kleineren Ländern wie Holland, Schweden, Norwegen, Finnland sowie branchenspezifisch mit weiteren europäischen Agenturen.

Das Geschäft der staatlichen Exportrisikoversicherung ist international stark reglementiert. Zur Gewährung eines konkurrenzfähigen Angebots hat sich die SERV an den *Empfehlungen und Regulierungen der relevanten internationalen Organisationen und Vereinigungen* zu orientieren bzw. sich an diese zu halten (vgl. Ziff. 1.1.6). Z.B. werden im Rahmen der Berner Union Informationen und Daten, Angebote und Erfahrungen ausgetauscht. Zudem werden die Empfehlungen und die allgemeine Praxis des Versicherungsgeschäfts in diesem Rahmen laufend weiterentwickelt. Die SERV agiert im Rahmen der Empfehlungen und Regulierungen von WTO, Berner Union und OECD. Insbesondere die Verpflichtung zur langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit (WTO) ist für die SERV eine markante Vorgabe. Die SERV beteiligt sich aktiv an der Weiterentwicklung der fachtechnischen Regulierungen und Absprachen in den internationalen Organisationen und Vereinigungen (Art. 7 Abs. 2).

Die SERV hat in ihrer Geschäftspolitik die *Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik* zu berücksichtigen (Abs. 2; vgl. bisher Art. 1 Abs. 2 ERGG). Die aktuelle Beschränkung auf die «Berücksichtigung der Entwicklungspolitik» reicht heute aus staatspolitischer Sicht nicht mehr aus. Sie muss auf die Gesamtheit der Gebiete der Aussenpolitik, insbesondere in den Bereichen Menschenrechts-, Friedens-, Umwelt- und Entwicklungspolitik (Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit) ausgedehnt werden. Im Rahmen des Einsatzes für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und ihrer Wohlfahrt trägt der Bund namentlich bei (Art. 54 Abs. 2 BV):

- zur Linderung von Not und Armut in der Welt;
- zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie;
- zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker;
- zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Es besteht keine Hierarchie der einzelnen verfassungsmässigen aussenpolitischen Ziele. Die SERV als öffentlich-rechtliche Anstalt hat die verfassungsmässigen Grundsätze zu beachten, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall war. Die Verfolgung der strategischen aussenpolitischen Ziele und der aufgeführten Aspekte kommt in operationeller Hinsicht in den entsprechenden Gesetzen und Botschaften, Berichten und Beschlüssen des Bundesrates zum Ausdruck.

Die SERV befolgt weiter die internationalen Vereinbarungen, welche die Schweiz mitträgt. Im Rahmen der Vereinbarungen der OECD- Exportkreditgruppe berücksichtigt die SERV die Umweltstandards für Exportkredite, den Aktionsplan Anti-Korruption sowie das Gebot, für die ärmsten Entwicklungsländer keine unproduktiven Güter mit offiziellen Exportkrediten zu finanzieren.

Völkerrecht und Landesrecht sind zu beachten. Bestehen Ermessensfreiräume und kommt es zu Interessenkonflikten, so ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 erfolgt in der Regel projekt- und prozessbezogen durch die Organe der SERV, in Fällen besonderer Tragweite durch den Bundesrat (Art. 35). Über den Beirat (Art. 27) ist es den darin vertretenen Interessenorganisationen möglich, gegenüber dem Verwaltungsrat Bedenken gegen einen bestimmten Versicherungsabschluss vorzubringen. Die zur Beurteilung des Geschäfts nötigen Informationen werden bei den Gesuchstellern mit Fragebogen erhoben, welche die SERV erstellt und regelmässig auf ihre Wirkung überprüft. Zur Beurteilung von Fällen von besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite (beispielsweise bei Exportleistungen an grosse Staudämme) sollen zusätzliche Informationen durch die zuständigen bundesinternen Stellen und externe Interessenvertretungen eingeholt werden. Die Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze soll in der Verordnung konkretisiert werden (zur nachträglichen Durchsetzung der aussenpolitischen Grundsätze vgl. Art. 18, Leistungsauschluss).

#### *Art. 7* Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen und Vertretung in internationalen Organisationen

Absatz 1 gibt dem *Bundesrat* die Kompetenz, im Zusammenhang mit der Exportrisikoversicherung zwei Arten *völkerrechtlicher Verträge abzuschliessen*. Dies betrifft:

- *Bilaterale Umschuldungsabkommen*. Dies sind zwischenstaatliche Verträge, welche die umgeschuldeten Fälligkeiten und die Rückzahlungsbedingungen regeln;
- *Bilaterale Rückversicherungsabkommen*. Dies sind Regelungen der Abtretung oder Übernahme von anteiligen Versicherungsquoten des Rückversicherers.

Die weitgehend technische Natur dieser Geschäfte macht eine derartige Kompetenzdelegation nötig. Bereits heute besteht eine Kompetenzdelegation bei bilateralen Umschuldungsabkommen gemäss Bundesgesetz vom 24. März 2000 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen (SR 973.20; vgl. Art. 39). Referendumsrechte (Art. 141 BV) werden dadurch nicht betroffen.

Von der *SERV* abgeschlossen werden *rechtsgeschäftliche* Vereinbarungen und Verträge, die nicht als völkerrechtliche Verträge zu qualifizieren sind, insbesondere Vereinbarungen zwischen verschiedenen Institutionen der Exportrisikoversicherung.

So werden Vereinbarungen mit anderen Exportrisikoversicherungen und solche innerhalb der Berner Union schon heute von der Geschäftsstelle ERG wahrgenommen. Neu werden auch die Vereinbarungen im Rahmen der OECD zu dieser Kategorie gerechnet (bisher hauptsächlich Aufgabe des seco mit technischer Unterstützung der Geschäftsstelle ERG).

Nach Absatz 2 vertritt die SERV – soweit sie der Bundesrat im konkreten Fall ermächtigt – den Bund in den zuständigen Organisationen und in internationalen Vereinigungen, welche sich mit Fragen rund um die Thematik der Exportrisikoversicherung beschäftigen. Dazu zählen:

- *Multilaterales Umschuldungsprotokoll im Club de Paris*. Hier werden die Rahmenbedingung der Umschuldung im Sinne von Empfehlungen an die Gläubigerregierungen ausgehandelt.
- *Vereinbarungen innerhalb der Berner Union*, wo in Empfehlungsform gewisse Rahmenbedingungen im internationalen Handels- und Zahlungsverkehr geregelt werden (bislang Aufgabe der ERG).
- *Vereinbarungen innerhalb der OECD*. Dabei geht es um Empfehlungen und/oder Regelung gewisser Rahmenbedingungen im internationalen Handels- und Zahlungsverkehr (bislang hauptsächlich Aufgabe des seco als Federführer mit technischer Unterstützung der ERG).
- *Vereinbarungen für Mitversicherungen*. Hierbei geht es um Regelungen der administrativen Zusammenarbeit und/oder Abtretung und gegenseitigen Vertretung (bislang Aufgabe der ERG).

#### Art. 8 Kooperationen und Beteiligungen

Artikel 8 ermöglicht der SERV, *Kooperationen* mit staatlichen oder privaten Organisationen einzugehen oder sich an solchen *zu beteiligen*. Dies schliesst grundsätzlich auch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen mit ein. Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Versicherungsangebots der SERV um die privaten Käuferrisiken (PKR) werden in Zukunft solche Kooperationen insbesondere mit der Privatwirtschaft immer wichtiger. So hat die Aufnahme des PKR in das Versicherungsangebot der SERV eine Erhöhung der Anforderungen im Betrieb des Versicherungsgeschäfts zur Folge, z.B. in der Informationsbeschaffung, Bonitätsprüfung und Schadensminderung. Durch geeignete Zusammenarbeit mit der Privatassekuranz in spezifischen Prozessen können allenfalls die betrieblichen Herausforderungen besser oder effizienter gemeistert werden.

Die SERV erhält zudem die Möglichkeit, *privatrechtliche Gesellschaften zu gründen* oder sich an solchen *zu beteiligen*. Selbstverständlich ist diese Kooperation auf die Aufgaben der SERV gemäss dem vorliegenden Gesetz begrenzt. Der Entscheid über solche Gründungen oder Beteiligungen liegt beim Verwaltungsrat. Der Bundesrat kann mit seinen strategischen Zielen Leitplanken setzen.

Die SERV nimmt eine Aufgabe wahr, die nahe am Markt ist. Die Aufgabe muss flexibel und marktorientiert erfüllt werden können. Gerade der Kreditversicherungsmarkt ist heute in grosser Bewegung. Die Grenzen zwischen den einzelnen Risiken verschieben sich. In jüngster Zeit z.B. ziehen sich einerseits die staatlichen Versicherer vom kurzfristigen Geschäft zurück oder lagern dieses Geschäft aus, andererseits entstehen neue Formen der Zusammenarbeit mit Rückversicherungen oder es werden eigene Tochterfirmen gegründet (z.B. norwegische GIEK zur Ausla-

gerung der kurzfristigen Geschäfte). Mit Artikel 8 wird der SERV die Möglichkeit geschaffen, sich flexibel im Geschäft zu bewegen und allenfalls gewisse Arbeitsfelder auszulagern.

Mit allfälligen Kooperationen und Beteiligungen ist in keiner Art und Weise beabsichtigt, das Kerngeschäft der SERV auszulagern; vielmehr soll von diesen Formen der Zusammenarbeit lediglich für einzelne Teile der Wertschöpfungskette der SERV Gebrauch gemacht werden, falls dies aus unternehmerischer Optik zweckmässig erscheint. Darunter kann z.B. die Zusammenarbeit im Bereich Primär- oder Rückversicherung mit privaten oder multilateralen Institutionen fallen. Weitere Anwendungen könnten auch die Auslagerung von Bonitätsabklärungen, Überwachung von laufenden Geschäften oder Wiedereintreibung von Schadenszahlungen bei privaten Schuldern sein.

#### *Art. 9*            Aufgabenübertragung an Dritte

Die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts wird insbesondere im Bereich der Bonitätsprüfung für die SERV zusätzliche Aufgaben auslösen, die heute schon teilweise ausgelagert werden. Mögliche Beispiele sind die Auslagerung der Informationsbeschaffung, die Übertragung der Bonitätsprüfungen oder Beauftragung von Dritten zur Wiedereinbringung notleidender Forderungen (Inkasso).

Artikel 178 Absatz 3 Bundesverfassung schreibt für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Dritte eine Grundlage im Gesetz vor, sofern es sich nicht um den Beizug von Dritten als Hilfsleistungen handelt. Diese Grundlage wird mit Artikel 9 geschaffen, begrenzt auf die Durchführung der Versicherung. Damit wird für die künftige Entwicklung der Aufgabenerfüllung im Bereich Exportrisikoversicherung ein zweckmässiger unternehmerischer Handlungsfreiraum geschaffen. Für eine Auslagerung kommen nur Teilaufgaben in Frage. Der Bundesrat wird im Rahmen seiner strategischen Ziele gewisse Rahmenbedingungen festlegen können.

#### *Art. 10*           Weitere Aufgaben

Der Bundesrat kann der SERV weitere Aufgaben im Bereich der Aussenwirtschaft übertragen, wenn auf Grund der inhaltlichen und operativen Nähe der Aufgabe Synergien genutzt werden können. Dabei sind Bundesaufgaben der Aussenhandelsförderung angesprochen, die ihre Grundlage ausserhalb des vorliegenden Gesetzes finden. Bereits heute verwaltet die ERG im Auftrag des Bundes gewisse Ausfall- und Kreditgarantien sowie Entschuldungsaktionen, wofür ein Entgelt geleistet wird. In Zukunft könnten dies Aufgaben sein wie die Investitionsrisikogarantie (vgl. Bundesgesetz über die IRG, SR 977.0) oder Kreditgarantien im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des seco.

Da die SERV auf Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet ist und Ergebnisverantwortung trägt, müssen diese Leistungen abgegolten werden. Die Übertragung von weiteren Aufgaben soll grundsätzlich nur mit Zustimmung der Organe der SERV erfolgen. Die Beibehaltung der bisherigen Bestimmung in Artikel 15 ERGG, wonach der Bundesrat ermächtigt ist, auch andere Arten der Exportrisikogarantie einzuführen oder zu unterstützen, erübrigt sich damit. Eine solche Regelung erscheint heute nicht mehr sinnvoll. Weitere Arten von Exportrisikogarantien sind nicht notwendig. Sie wurden in der langjährigen Geschichte des ERGG auch nie eingeführt.

## Art. 11 Versicherung

Die SERV versichert *Exportgeschäfte*. Darunter fallen Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen ins Ausland. Eingeschlossen sind Leistungen (z.B. Bonds, Art. 12 Bst. e), welche im Zusammenhang mit einer grenzüberschreitenden Ausfuhr stehen und für welche der Besteller Sitz oder Wohnsitz im Ausland hat.

Die Versicherungsgewährung war bislang für die ERG auf so genannte besondere Risiken eingeschränkt (Art. 1 und 2 ERGG) und galt nur für bestimmte Schuldner und Risiken (Art. 4 ERGG). Besondere Risiken waren längere Fabrikations-, Zahlungs- oder Transferfristen. Der Begriff der «besonderen Risiken» ist aus folgenden Gründen nicht mehr notwendig:

- Die Fristen haben zur Begründung von Risiken ihre Bedeutung verloren. In Entwicklungs-, Schwellen- oder Transitionsländern können für Exporteure bereits in kürzerer Frist Risiken entstehen, die bislang bei der ERG versicherbar waren.
- Die Einschränkung auf längere Fristen entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen des Exportgeschäfts. Die ERG gewährt bereits heute Garantien im kurzfristigen Bereich, in der Regel mit Globalgarantien für ganze Portfolios an Exportgeschäften oder auch Absicherungen von Akkreditiven aus schwierigen Ländern mit kurzen Zahlungszielen. Diese Praxis ist auch international bei anderen Exportrisikoversicherungen bekannt.
- Die Einschränkung auf besondere Risiken und gleichzeitig in anderen Artikeln auf einen Risikokatalog in Verbindung mit bestimmten Schuldnern ist redundant. Es reicht, die Einschränkung der Ermächtigung zur Versicherungsgewährung auf einen Katalog von versicherbaren Risiken zu beziehen, der in Artikel 12 genannt wird.

Die *Aufgabe zur Versicherungsgewährung* (Abs. 1) soll sich neu generell auf Verluste aus Forderungen und nicht mehr nur auf den Zahlungseingang beziehen. Damit wird die bereits bestehende Praxis nachvollzogen, wonach die ERG auch Risiken versichert, die nicht primär mit einem Ausfall des Zahlungseingangs verbunden sind und dennoch zu Verlusten beim Exporteur führen. Dazu zählen z.B. Garantien des Exporteurs.

Ausgeschlossen von der Versicherung sind Verluste, die aus unrechtmässigen Forderungen, entstanden sind, z.B. aus vertragswidrigem Verhalten. Dazu zählt z.B. die Nichterfüllung einer zugesicherten Leistung (Garantie/Bond). Diesbezügliche Bestimmungen sind in Artikel 18 zum Leistungsausschluss festgehalten (insbesondere Bst. b).

Die Ermächtigung zur Versicherungsgewährung bezieht sich nicht nur auf Forderungen an Käufer, sondern auch an Garanten der Lieferung bzw. Schuldner jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft. Die Finanzierung kann ausländisch sein, sofern das zu Grunde liegende Exportgeschäft aus der Schweiz stammt und die Voraussetzungen für den Abschluss einer Versicherung erfüllt (Art. 13).

Die gesetzliche Regelung ist relativ knapp gehalten. Sie gibt jedoch dem Bundesrat die Kompetenz, die Geschäftstätigkeit näher zu regeln. Dazu zählt zum Beispiel:

- die Definition und klare Abgrenzung der versicherbaren Risiken;
- die Definition des versicherten Betrages (Lieferwert, Kreditzinsen, Finanzierungskosten und Versicherungsprämie);

- der Beginn des Deckungsanspruchs;
- der schweizerische Ursprung sowie der notwendige Schweizer Wertschöpfungsanteil;
- die Definition von Restrukturierungen;
- die Unterscheidung von Einzelversicherung für ein einzelnes Exportgeschäft und Globalversicherung für mehrere Exportgeschäfte;
- die Differenzierung des maximalen Deckungssatzes; sowie
- die Behandlung von Kreditzinsen bei Eintritt eines Schadens.

#### Art. 12            Versicherbare Risiken

Im Gesetz werden die Risiken bzw. Verlustursachen aufgezählt, welche die SERV versichern kann. Der Katalog an versicherbaren Risiken ist abschliessend, jedoch muss die SERV nicht alle Risiken versichern.

Die Nennung der zulässigen Käufer und Garanten ist bei der Aufzählung der versicherbaren Risiken nicht mehr nötig, da neu mit der Einführung der Deckung für PKR sowohl staatliche wie private Schuldner versichert werden können. Folgende Risiken kann die SERV versichern:

Buchstabe a. *Politische Risiken* sind ausserordentliche ausländische oder inländische staatliche Massnahmen oder politische Ereignisse im Ausland wie Kriege, Revolutionen, politische Unruhen und andere, welche dem Schuldner die Begleichung der Forderung verunmöglichen, zur Beschlagnahme oder Beschädigung von im Eigentum des Exporteurs stehenden Waren führen oder deren Wiederausfuhr verhindern. Das politische Risiko wird analog der bisherigen Regelung verstanden. Allerdings soll neu der Katalog der staatlichen Massnahmen, die als politisches Risiko gelten, erweitert werden. Neu dazu kommen neben den ausländischen auch «inländische staatliche Massnahmen» wie Ausfuhrverbote sowie „internationale staatliche Massnahmen“ wie Embargos seitens der UNO, der EU oder anderer internationaler Organisationen. Terrorakte, welche politisch motivierte Gewaltanwendungen darstellen und im Kontext mit nachhaltigen politischen Entwicklungen im Empfängerland geschehen, werden ebenfalls als politisches Risiko betrachtet. In einer Verordnung wird der Bundesrat das politische Risiko näher definieren.

Buchstabe b. Die bisher ebenfalls versicherbaren *Schwierigkeiten im Devisentransfer sowie Zahlungsmoratorien*.

Buchstabe c. Höhere Gewalt, «force majeure». Dazu zählen Wirbelsturm, Überschwemmung, Erdbeben, Vulkanausbrüche, Springflut und nuklearer Unfall, sofern deren Auswirkungen nicht anderweitig gedeckt sind, analog der EU-Richtlinie 98/29/EG. In einer Verordnung hat der Bundesrat das Risiko näher zu definieren.

Buchstabe d. Das *Delkredererisiko* (wirtschaftliches Risiko oder Käufferrisiko). Es umfasst die Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung des Schuldners. Um im Verlustfall problematische Auseinandersetzungen über die Schadensursache zu vermeiden, soll jedoch das wirtschaftliche Risiko nur versichert werden, wenn auch das politische Risiko, das Transferrisiko (inkl. Moratorien und Währungsrisiko) und die «höhere Gewalt» bei der SERV versichert wurden. Ist dies nicht der Fall, so darf die SERV das wirtschaftliche Risiko nicht versichern. Dies entspricht

der heutigen Praxis (bezogen auf staatliche Schuldner). In einer Verordnung definiert der Bundesrat das Risiko.

Buchstabe e. Die eingeschränkte Risikodeckung von *Bonds*. Gibt der Exporteur eine Garantie für seine Leistung ab, so kann er sich bei der SERV unter bestimmten Bedingungen gegen das Risiko absichern, dass er bei Nichterfüllung der eigenen vertraglich zugesicherten Leistung Zahlungen an den Schuldner zu leisten hat. Die Bedingungen sind:

- die Einforderung der Garantieleistung durch den Käufer/Garanten ist missbräuchlich, d.h. der Exporteur hat seine vertraglichen Leistungsverpflichtungen erfüllt, wird aber trotzdem zur Garantieleistung verpflichtet.
- die Nichterfüllung der garantierten Leistung hängt nachweislich vom Eintritt von Risiken ab, gegen die sich der Exporteur in Bezug auf die Vertragserfüllung seitens des Schuldners abgesichert hat, also politische Risiken, Transferrisiken und «force majeure». Kann folglich der Exporteur aus denselben Gründen seine vertragliche Leistung nicht erbringen, wie sie bezogen auf den Schuldner im Gesetz vorgesehen sind, so kann die SERV die Inanspruchnahme von *Bonds* versichern. Der Exporteur kann nicht nur seine Forderung, sondern auch seine eigene Pflichterfüllung gegen die genannten Risiken versichern.

Buchstabe f. Das *Fremdwährungsrisiko* im Zusammenhang mit den versicherbaren Risiken, d.h. das Fremdwährungseventualrisiko, ist ein so genanntes Sekundärrisiko. Die SERV versichert wie heute schon die ERG Kursrisiken bei der Ablösung einer Fremdwährungsfinanzierung, eines Devisenterminkontraktes oder ähnlicher Vorkehrungen nur nach dem Eintritt eines gedeckten Primärschadens. D.h. das Fremdwährungsrisiko ist versichert, wenn als Folge eines auf Grund anderer Risiken gedeckten Verlustes Währungsverluste eintreten. Es handelt sich nicht um eine Absicherung von Wechselkursschwankungen als Primärschaden. Der Bundesrat definiert das Nähere zum Fremdwährungseventualrisiko in einer Verordnung.

In Absatz 2 wird die *Versicherung vor Lieferung* zugelassen. Es wird eine Unterscheidung des Zeitpunkts des Schadenseintritts vorgenommen, d.h. ob der Schaden vor der Lieferung (Fabrikationsrisiko) oder nach der Lieferung (Kreditrisiko) eingetreten ist. Die Definition von Fabrikations- und Kreditrisiko regelt die SERV direkt im Versicherungsvertrag.

Versicherungsdeckung besteht erst nach Zustandekommen des Versicherungsvertrags und nicht bereits nach Einreichung des Antrags. In diesem Sinne besteht keine Parallelität zum privaten Versicherungsvertragsrecht. Der Beginn des Deckungsanspruchs ist ebenfalls auf Verordnungsstufe zu konkretisieren.

#### *Art. 13* Voraussetzungen für den Abschluss einer Versicherung

Für den Abschluss einer Versicherung müssen gemäss Absatz 1 vier *Voraussetzungen* kumulativ erfüllt sein:

Buchstabe a. Der Exporteur ist ein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz; ein Handelsregistereintrag ist erforderlich. Damit steckt die SERV ihr Geschäftsfeld ab und verhindert, dass sie mit Anträgen von Privatpersonen mit nicht gewerblichen Geschäften konfrontiert wird (z.B. Privatverkauf von Autos ins Ausland).

Buchstabe b. Die Güter und Dienstleistungen werden in der Schweiz oder mit einem angemessenen Wertschöpfungsanteil in der Schweiz produziert. Der Bundesrat definiert in einer Verordnung den angemessenen Anteil der Wertschöpfung in der Schweiz (vgl. heute Verordnung des EVD über den Mindestanteil der schweizerischen Wertschöpfung für Exportrisikogarantien, SR 946.111.1).

Buchstabe c. Das Geschäft hat einen ausländischen Besteller. Die SERV soll keine Geschäftsrisiken in der Schweiz versichern können.

Buchstabe d. Das konkrete Geschäft ist mit den *Grundsätzen der Geschäftspolitik* gemäss Artikel 6 vereinbar. Die Geschäftspolitik ist in den strategischen Zielen des Bundes sowie durch die SERV selbst zu konkretisieren. Die Versicherung kann demzufolge nur gewährt werden, wenn:

- das Risiko nicht die Eigenwirtschaftlichkeit gefährdet. Die SERV formuliert eine Risikopolitik (Länderlimiten, Deckungslimiten, Portfoliostruktur usw.) zur Sicherung der langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit. Eine Versicherung kann nur gewährt werden, wenn sie hinsichtlich der Risikopolitik vertretbar ist.
- für das Risiko auf dem privaten Versicherungsmarkt kein zumutbares Angebot gemäss Ausführungen zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b besteht (Subsidiarität zum Markt). Die SERV beobachtet und dokumentiert die Entwicklungen am privaten Markt und legt eine entsprechende Subsidiaritätspolitik im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates fest.
- die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt werden.

Selbst wenn alle Voraussetzungen gemäss Absatz 1 vorliegen, kann keine Versicherung abgeschlossen werden, wenn ein *Hinderungsgrund* gemäss Absatz 2 vorliegt.

Buchstabe a. Das Geschäft kann auf Grund von *Risikouberlegungen* von der beantragten Risikodeckung ausgeschlossen werden. Die SERV führt z.B. eine Liste mit den für die einzelnen Risiken zugelassenen Ländern. Es kann sein, dass auf Grund der politischen und finanziellen Situation Länder von der Versicherung des politischen Risikos ausgeschlossen sind. Bezüglich Delkredererisiko privater Schuldner sind besondere Kriterien einzuhalten, damit die Versicherung möglich ist. Dazu zählen z.B. die Existenz von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, des Eigentumsschutzes (Eigentumsvorbehalte und deren Durchsetzbarkeit) sowie genügend ausgebauter rechtsstaatlicher Verfahren zur Durchsetzung rechtlicher Forderungen. Weitere Risikokriterien wie die Bonität des Schuldners, ob und welche Garanten vorhanden sind usw. werden von der SERV beigezogen.

Buchstabe b. Es werden *gesetzliche Vorschriften* nicht eingehalten, die im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft stehen, z.B. Ausfuhrverbote, Einfuhrbeschränkungen, usw.. Relevant sind die schweizerischen Gesetze, die Gesetze im Land des Bestellers sowie allenfalls auch Gesetze von im Geschäft involvierten Drittstaaten.

Buchstabe c. Es werden *völkerrechtliche Verpflichtungen* der Schweiz nicht eingehalten, die im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft stehen.

Generell besteht kein Rechtsanspruch auf Abschluss eines Vertrags (Art. 15). Bei Missbräuchen erfolgt ein Leistungsausschluss (Art.18).



#### Art. 14 Prämien

Die Bemessungsgrundlagen für die Prämien werden aus Artikel 7 des bisherigen ERGG übernommen (Risiken, Höhe und Dauer der Versicherung). Der Verwaltungsrat legt den Prämientarif fest (Art. 24 Abs. 3 Bst. f.), welcher durch den Bundesrat genehmigt werden muss. Bei der Festlegung der Prämien sind zudem die Mindestansätze der OECD-Vereinbarungen für staatliche Exportkredite einzuhalten sowie der Grundsatz der internationalen Konkurrenzfähigkeit zu berücksichtigen. Die Prämien haben insbesondere auch den Verwaltungsaufwand der SERV zu decken.

#### Art. 15 Abschluss der Versicherung

Der Versicherungsvertrag wird neu in der Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages abgeschlossen (Abs. 1). Die Vertragsnatur des Exportversicherungsgeschäfts entspricht der heutigen Praxis sowie den Bedürfnissen von Versicherer und Versicherungsnehmer. Auf einen vollständigen Verweis auf das Privatrecht und auf eine enge Anlehnung an das Versicherungsvertragsgesetz wird auf Grund der besonderen Natur der staatlichen Exportrisikoversicherung verzichtet. Das Rechtsverhältnis bleibt damit öffentlich-rechtlich, ebenso der Rechtsweg (vgl. Art. 37). Der öffentlich-rechtliche Vertrag wird der Natur des Rechtsverhältnisses im Bereich Exportrisikoversicherung besser gerecht als eine Verfügung mit Bedingungen und Auflagen oder ein zweistufiges Verfahren mit Verfügung und darauf basierendem öffentlich-rechtlichem Vertrag.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf den Abschluss einer Versicherung.

Verweigert die SERV den Abschluss einer Versicherung, hat sie dies in Verfügungsform zu tun (Abs. 3). Gegen eine solche Verfügung kann mit Verwaltungsbeschwerde (Art. 37 Abs. 2) rekuriert werden.

#### Art. 16 Informations- und Sorgfaltspflicht

Die Verpflichtung des Exporteurs oder allgemein der Versicherungsnehmer zu korrekten und vollständigen Angaben über das Geschäft und vor allem über den/die Schuldner nimmt mit der Einführung der privaten Käuferrisiken an Bedeutung zu. Die Informationssituation ist für einzelne privatrechtliche Schuldner viel prekärer als für öffentlich-rechtliche. Die Überprüfbarkeit ist schwieriger, und es sind Einzelfallprüfungen notwendig. Für die ERG ist bereits heute die Informationsbeschaffung bezüglich garantiegewährender Banken eine Herausforderung. Viel stärker noch wird dies in Bezug auf einzelne Firmen gelten.

Daraus folgt eine *Melde- und Prüfpflicht* des Exporteurs (Abs. 1). Dieser hat alle notwendigen Angaben bereitzustellen und diese selbst zu prüfen. Diese Vorgabe entspricht der bisherigen Regelung. So hat der Versicherungsnehmer z.B. Bilanzinformationen des zu versichernden privaten Schuldners beizubringen. Der Antragsteller wird in die Pflicht zur korrekten Information inklusive der Überprüfung dieser Information genommen. Im Gesetz wird nur der Grundsatz festgehalten. Der Bundesrat legt in einer Verordnung die detaillierte Informationspflicht des Exporteurs fest (vgl. bisher Art. 13 ERGV).

Die Informationspflicht des Versicherungsnehmers gilt für die gesamte Laufzeit des Versicherungsgeschäfts. Allfällige Projekt-, Zahlungs- oder andere wichtige Änderungen sind der SERV mitzuteilen.

Ist ein Versicherungsvertrag zustande gekommen, ist es nicht Aufgabe der SERV, die einzelnen Exportgeschäfte selbst zu *bewirtschaften*. Der Exporteur bzw. alle beteiligten Versicherungsnehmer sind verpflichtet, alles Notwendige zur Verhinderung von Verlusten vorzukehren (Abs. 2). Dazu gehört insbesondere auch der Abschluss von im kaufmännischen Verkehr üblichen Versicherungen, wie z.B. Versicherungen gegen Transportrisiken (bisher noch ausdrücklich Art. 5 Bst. c ERGG). Es ist auch Sache des Versicherungsnehmers, im Falle des drohenden Verlustes eines privaten Schuldners allenfalls ein Konkursverfahren in die Wege zu leiten und durchzuführen, damit die Forderung geltend gemacht und eingetrieben werden kann. Dies soll in Absprache mit der SERV geschehen.

Ist ein Schaden eingetreten und die Versicherung eingelöst worden (vgl. Art. 17 und 19), so sind die Versicherungsnehmer verpflichtet, die SERV bei der Eintreibung der Forderung zu unterstützen und nicht ausgeliefertes Exportgut bestmöglich zu verwerten.

#### *Art. 17*            Versicherungsleistungen

Im Versicherungsfall leistet die SERV die im Versicherungsvertrag festgelegten Leistungen (Abs. 1, vgl. bisher Art. 11 ERGG).

Der Deckungssatz gibt den Anteil des Lieferwerts in Prozenten an, der durch die Versicherung gedeckt ist. Beträgt der Deckungssatz z.B. 90 Prozent und der gedeckte Betrag (inkl. Zinsen usw.) 1 Million Franken, so werden im Schadenfall 900 000 Franken ausbezahlt. Der Deckungssatz beinhaltet in diesem Sinn eine Form von Selbstbehalt. Er ist ein wichtiger Bestandteil der Angebotsbedingungen der SERV. Erstens beeinflusst er direkt die realisierte Schadenshöhe und zweitens schafft er für den Exporteur Anreize, seine Geschäftspartner sorgfältig auszuwählen und alle Vorkehrungen zur Verhinderung, Begrenzung und Wiedereinbringung eines Schadens zu treffen. Zudem gibt ein individuell festgelegter Deckungssatz der SERV die Möglichkeit, ihr Risiko entsprechend der Kreditwürdigkeit eines Schuldners besser zu verteilen.

Maximale Deckungssätze setzen Eckpfeiler in der Risikopolitik. Der Exporteur soll in die Pflicht genommen und finanziell beteiligt werden. Dies gilt ganz besonders für das Delkredererisiko von privaten Bestellern oder Garanten. Die Bonitätsprüfung privater Besteller und privater Garanten ist eine besondere Herausforderung. Der Versicherungsnehmer hat daher gegenüber diesen Beteiligten erhöhte Sorgfalt bezüglich ihrer Zahlungsfähigkeit walten zu lassen. Das Risiko der Zahlungsunfähigkeit privater Besteller oder Garanten ist zudem höher einzustufen als die anderen Risiken.

Je nach Schuldner und Schadenfall (Risiko) kommen in der Versicherungspolice unterschiedliche Deckungssätze zur Anwendung. Diese Unterscheidung wird auf Grund der unterschiedlichen Risikoprofile von staatlichen und privaten Risiken vorgenommen und soll im Bereich der privaten Risiken die richtigen Anreize für die Exporteure setzen (Vorsicht gegenüber ausländischen privaten Geschäftspartnern).

Nach Absatz 2 des Gesetzes beträgt die maximale Versicherungsdeckung 95 Prozent, für private Schuldner höchstens 85 Prozent des versicherten Betrags. In einer Verordnung des Bundesrates werden die maximalen Deckungssätze je nach Risikoart unterschieden sowie die Zusammensetzung des versicherten Betrags definiert. Für private Schuldner, die mit staatlichen Schuldnern vergleichbar sind, kann der

Bundesrat über die maximale Versicherungsdeckung von 85 Prozent für private Schuldner hinausgehen. Private Schuldner sind dann mit staatlichen Schuldnern vergleichbar, wenn sie auf Grund der besonderen Eigentumsverhältnisse (z.B. Aktiengesellschaften im Staatseigentum, Tochtergesellschaften internationaler Konzerne) oder auf Grund einer besonders kreditwürdigen Garantie (z.B. Staatsgarantie) ein vergleichbares Risiko darstellen wie der staatliche Schuldner. Damit wird die besondere Situation von privaten Unternehmen berücksichtigt, welche staatlich beherrscht werden und deshalb de facto staatlichen Unternehmen gleichzusetzen sind. Zudem wird mit dieser Regelung der heute geltenden Praxis der Garantievergabe Rechnung getragen (z.B. für „Public Utilities“ oder bankgarantierte Transaktionen). Für das private Käuferrisiko (Delkredere des privaten Schuldners) ohne besondere Eigentumsverhältnisse und ohne besondere Garantien gilt die gesetzlich verankerte maximale Versicherungsdeckung von 85 Prozent.

Die SERV kann grundsätzlich die Deckungssätze individuell je nach Geschäft ausgestalten. Sie kann je nach Risiko und gemäss Bonität des Schuldners oder zusätzlich zur Bonität nach anderen Kriterien flexibel den Deckungssatz verringern.

Der Exporteur erhält von der SERV keine Möglichkeit, Deckungssatzprocente dazuzukaufen. Er hat die Möglichkeit, Restrisiken aus Deckungssätzen kleiner als 100 Prozent anderweitig abzusichern, ausser die SERV untersagt ihm dies im Versicherungsvertrag.

Der Umgang mit Kreditzinsen seit Eintritt des Schadens (zusätzliche Geltendmachung; Prozentsätze; etc.) wird in der Verordnung des Bundesrates geregelt.

#### *Art. 18* Leistungsausschluss

Das Gesetz nennt die Gründe, die zu einer Ablehnung der Versicherungsleistung führen, wenn in einem bestehenden Vertrag ein Schadenfall eingetreten ist. Die SERV kann in diesen Fällen die Zahlung verweigern, einstellen oder reduzieren. Die allgemeinen Geschäfts- und die spezifischen Vertragsbedingungen der SERV präzisieren und vervollständigen die Leistungsausschlussgründe. Insbesondere kann die SERV nach Buchstabe b die Leistung bei Verstoß gegen den mit ihr geschlossenen Versicherungsvertrag ausschliessen. Dazu gehören dass der Exporteur die Vereinbarungen des Liefervertrags erfüllt wie auch die Einhaltung von zusätzlichen Bedingungen, welche er gegenüber der SERV bestätigt hat. Darunter fallen die im Versicherungsvertrag als Standard eingebaute Anti-Korruptionsklausel wie auch die fallweisen Angaben zu umweltsensitiven Projekten oder Projekten in Entwicklungsländern.

Der Leistungsausschluss auf Grund vertragswidrigem Verhalten bezieht sich immer auf Tatbestände, die der Versicherungsnehmer zu verantworten und vertreten hat. Die SERV kann nach erfolgtem Vertragsabschluss die Leistung an den Versicherungsnehmer nicht auf Grund eines Verhaltens des Bestellers verweigern. In diesem Sinn sind der SERV Beschränkungen zur nachträglichen Durchsetzung der ausserpolitischen Grundsätze auferlegt, soweit sie nicht im Einflussbereich des Garantienehmers liegen.

Ein Leistungsausschluss zufolge Beschädigung oder Verlust des Exportguts kann dann erfolgen, wenn der Versicherungsnehmer seiner Pflicht zur Schadensminderung nicht nachgekommen ist (vgl. Art. 16 Abs. 2).

#### *Art. 19*      Versicherungsfall

Wie beim geltenden Gesetz gehen im Versicherungsfall die notleidende Forderung samt Nebenrechten sowie das Eigentum am allfällig nicht ausgelieferten Exportgut im Ausmass der Zahlung an die SERV über. (Abs. 1, vgl. bisher Art. 12 Abs. 1 ERGG).

Auf Grund seiner bestehenden Beziehungen zum Besteller und Kenntnisse des Bestellerlandes hat der Versicherungsnehmer die SERV bei der nachträglichen Schadensminderung zu unterstützen (Abs. 2). Ist der Versicherungsfall vor Lieferung eingetreten und die Produktion im Gang, soll im Einvernehmen mit der SERV die Verwertung des Exportgutes festgelegt werden. Zahlungseingänge oder Erlöse aus der Verwertung sind der SERV unaufgefordert und im Umfang des versicherten Anteils abzuliefern.

Die SERV soll die Möglichkeit erhalten, ausstehende Forderungen von eingelösten Versicherungsverträgen *umzuschulden* oder zu *restrukturieren*, d.h. zeitlich zu strecken oder Teile zu erlassen (vgl. Art. 32). Der Versicherungsnehmer ist ab diesem Zeitpunkt von der Pflicht entbunden, alle gebotenen Massnahmen zur Vermeidung von Verlusten zu ergreifen, die Forderung einzutreiben und das allenfalls nicht ausgelieferte Exportgut zu verwerten. Die SERV selbst wird in die Pflicht genommen, dies zu tun und das von ihr ausgehandelte Arrangement selbst zu verwalten.

Dies gilt für staatliche (bzw. alle einbezogenen) Schuldner bei Umschuldungen im Rahmen des Pariser Club oder anderen internationalen Kooperationen sowie für private Schuldner bei bilateralen Vereinbarungen zwischen der SERV und dem Schuldner.

Bislang sind Exporteur und Garantienehmer im Gesetz verpflichtet worden. Neu ist von Versicherungsnehmern die Sprache, was eine Vielzahl von Fällen einschliesst. Damit sind alle möglichen Konstellationen angesprochen.

#### *Art. 20*      Rückerstattungspflicht

Wie im bisher geltenden Gesetz hat der Versicherungsnehmer die Ausrichtung der Versicherungssumme mit dem ordentlichen gesetzlichen Verzugszins gemäss Artikel 104 des Obligationenrechts zurückzuerstatten, wenn sich nachträglich ergibt, dass die Voraussetzungen des Gesetzes für die Zahlung der Versicherungssumme nicht vorlagen (vgl. bisher Art. 13 ERGG).

Gemäss Absatz 2 ist der Versicherungsnehmer auch dann rückerstattungspflichtig, wenn der Betrag einem Dritten ausbezahlt wurde.

#### *Art. 21*      Abtretung der Versicherung

Wie im Rahmen des geltenden Gesetzes kann der Versicherungsnehmer die Versicherung mit Zustimmung der SERV zusammen mit der Forderung an einen Dritten abtreten (vgl. bisher Art. 8 ERGG).

## Art. 22            Organe

Die SERV wird durch die beiden klassischen Organe Verwaltungsrat und Direktion geführt und durch eine Revisionsstelle geprüft (vgl. ähnlich Art. 3 IGEG, SR 172.010.31; Art. 9 MuG, BBl 2003 611).

Die Wahl durch den Bundesrat entspricht vergleichbaren Regelungen anderer Bundesanstalten. Das Gleiche gilt für die vierjährige Wahldauer des Verwaltungsrates. Demgegenüber soll der Direktor durch einen unbefristeten aber natürlich kündbaren Arbeitsvertrag angestellt werden.

Das Gesetz erwähnt die Möglichkeit, Organe aus wichtigen Gründen abzurufen, z.B. wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes nicht mehr erfüllen oder eine schwere Verfehlung begangen haben.

## Art. 23            Verantwortlichkeiten

Der Verwaltungsrat der SERV soll nach fachlichen Kriterien zusammengesetzt werden. Er übernimmt im Rahmen der gesetzlichen Regelungen eine bedeutende Verantwortung für die Führung der neuen Anstalt, insbesondere im Bereich Risikopolitik. Aus diesem Grund sollen die Organe der SERV nach den allgemeinen Grundsätzen des Aktienrechts (Art. 752–760 OR) haften. Dieses sieht für schuldhaftete Pflichtverletzungen die persönliche Haftung der Organe vor. Damit wird der vom Parlament in den letzten Jahren wiederholt geforderten Verschärfung der Haftung für öffentliche Unternehmen gefolgt (vgl. z.B. auch Art. 10a Postorganisationsgesetz, SR 783.1).

Die primäre Haftung des Bundes nach Artikel 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32) findet somit auf die Organe keine Anwendung mehr.

Die aktienrechtlichen Haftungsbestimmungen können allerdings nur sinngemäss und nicht umfassend angewendet werden. So sind die Pflichten und Kompetenzen der Organe bereits in den Artikeln 24–26 SERVVG festgelegt und sind in Verordnungen und Reglementen noch genauer zu definieren. Ob eine haftungsrechtlich relevante Pflichtverletzung vorliegt, muss im Einzelfall nach diesen Rechtsgrundlagen und allfälligen weiteren Vorgaben beurteilt werden. Der Haftungsmassstab hat sich aber auf die Rechtssprechung zur aktienrechtlichen Verantwortlichkeit der Organe abzustützen. Dabei wird der besonderen Natur des SERV-Geschäfts Rechnung zu tragen sein, insbesondere der Tatsache, dass wesentliche Festlegungen im SERV-Geschäft nicht durch die Organe der SERV, sondern durch den Bundesrat erfolgen. In den letzten Jahren sind gegenüber der ERG keine entsprechenden Ansprüche geltend gemacht worden. Denkbare haftungsbegründende Tatbestände sind in erster Linie pflichtwidrige Fehlleistungen, die zu Schäden bei Versicherungsnehmern und allenfalls abgewiesenen Antragstellern führen.

In Absatz 2 wird definiert, dass Streitigkeiten bezüglich der Haftung der Organe der Zivilgerichtsbarkeit unterstellt sind und dass der Bund als Eigner und Gläubiger in einem Verantwortlichkeitsverfahren sowohl die Stellung eines Aktionärs als auch eines Gesellschaftsgläubigers einnehmen kann. Der Bund hat über die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen differenzierten Steuerungs- und Aufsichtsrechte möglichen Schäden vorzubeugen.

Das Personal der SERV untersteht demgegenüber weiterhin dem Verantwortlichkeitsgesetz.

Der Verwaltungsrat ist oberstes Organ der SERV. Das Gesetz nennt mit 7–9 Mitgliedern eine Minimal – und Maximalgrösse. Verzichtet wird auf eine gesetzliche Festlegung einzelner Vertretungsrechte bzw. der fachlichen Anforderungen. Bezüglich der Vertretung der Interessen des Bundes im Verwaltungsrat soll dem Bundesrat eine zweckmässige Handlungsfreiheit zugestanden werden. Im Vordergrund steht die fachliche Eignung zur Führung des Exportversicherungsgeschäfts. Der Bund soll seine Interessen primär über seine Eignerfunktion bzw. Bestellfunktion wahrnehmen (vgl. allgemein, Ziff. 1.2.3). Dies entspricht der mit der organisatorischen Verselbständigung angestrebten stärkeren Trennung zwischen Politik und Betrieb. In der heutigen ERG-Kommission sind die politischen Interessen gegenüber dem betrieblichen Know-how übergewichtet (Interessenvertreter von Exportwirtschaft, Arbeitnehmerschaft, Vertreter diverser Bundesstellen). Im Verwaltungsrat sollen deshalb Persönlichkeiten vertreten sein, welche die zur Führung des Exportrisikoversicherungsgeschäfts nötigen Fachkompetenzen mitbringen. Dazu gehören neben Finanzierungs- und Versicherungswissen auch profunde Kenntnisse des Exportgeschäfts sowie die Kompetenz zur Beurteilung der Verträglichkeit von einzelnen Geschäften mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik.

Zu einzelnen Befugnissen gemäss Absatz 3:

Buchstabe a. Der Verwaltungsrat legt die Geschäftsordnung im Rahmen von Gesetz und Verordnung selbständig fest. Eine Genehmigung durch den Bundesrat ist nicht vorgesehen.

Buchstabe d. Die SERV hat über ihre Geschäftstätigkeit jedes Jahr der Öffentlichkeit sowie dem Bundesrat bzw. dem Departement *Bericht* zu erstatten und die *Rechnung* abzulegen. Jahresrechnung und Geschäftsbericht unterliegen der Genehmigung durch den Bundesrat (ähnlich: SUVA, Post; anders: IGE, Swissmedic) und werden danach veröffentlicht. In Jahresrechnung und Geschäftsbericht werden die Resultate nach Versicherungssegmenten, z.B. Art des Schuldners, Fristen, aufgliedert dargelegt sowie Geschäfte von besonderer Tragweite aufgelistet.

Buchstabe e. Die Zuständigkeit zum Abschluss von Versicherungsverträgen soll grundsätzlich beim Verwaltungsrat liegen. Dies setzt einen relativ hohen Sitzungsrhythmus voraus. Er kann diese Kompetenz im Rahmen der jeweils gültigen Risikopolitik an die Direktion übertragen (vgl. Abs. 4). Die Vorbereitung der Geschäfte liegt bei der Direktion.

Buchstabe f. Wesentliche Elemente der Prämienregelung sind auf Stufe Gesetz enthalten (vgl. Art. 14). Die Gesetzgebung hat der SERV einen genügenden Handlungsfreiraum zu belassen, um mit einer angemessenen Prämienpolitik die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit der Versicherung zu sichern. Die Tarifordnung ist durch den Bundesrat zu genehmigen.

Buchstabe g. Das Personal soll grundsätzlich nach Obligationenrecht angestellt werden (vgl. Art. 28). Der Verwaltungsrat hat ein entsprechendes Personalreglement zu erlassen. Dies gilt auch für die Direktorin oder den Direktor. Der Verwaltungsrat hat sich dabei an die Bundesgesetzgebung zu halten und sich insbesondere auch am Bundespersonalrecht zu orientieren. Aus diesem Grund ist das Personalreglement durch den Bundesrat zu genehmigen. Insbesondere hat sich die Besoldung der Direktorin und des Direktors in das Lohngefüge anderer Chefs von dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes einzufügen. Deshalb erfolgt in Artikel 28 ein expli-

ziter Verweis auf den «Kaderlohnartikel» 6a des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

Buchstabe h. Die Risikopolitik wird nach «best practice» der Versicherungsbranche festgelegt. Der Verwaltungsrat bezeichnet z.B. die Länder, für welche eine Versicherung abgeschlossen werden kann, er legt z.B. Deckungslimiten pro Land und/oder Geschäft oder nach anderen Kriterien fest, regelt allenfalls die Einbehaltung von Selbstbehalten neben dem Deckungssatz (First Loss), regelt die Anwendung der Andienungspflicht und definiert die Risikostreuung im Portfolio.

Buchstabe i. Die gesetzliche Liste der Aufgaben des Verwaltungsrats ist nicht abschliessend. Die Aufgaben können in der Geschäftsordnung ergänzt werden.

Absatz 5 übernimmt die neue Kaderlohngesetzgebung des Bundes, wie sie auch für andere Bundesbetriebe festgelegt wurde.

Auf die Verankerung einer ausdrücklichen Bestimmung über die Unterstellung unter das Beschaffungsrecht wird verzichtet. Mit Blick auf die bevorstehende Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BeoB; SR 172.056.1) wird der Geltungsbereich dieses Gesetzes überprüft. In diesem Zusammenhang wird auch – unabhängig von der geltenden Regelung – die Unterstellung der SERV als Vergabestelle des Bundes geprüft werden. Eine vorgezogene gesetzliche Regelung drängt sich auch auf Grund des bescheidenen Beschaffungsportfolios der ERG beziehungsweise der SERV nicht auf.

#### *Art. 25* Direktorin oder Direktor

Die Direktorin oder der Direktor ist für die Führung der SERV verantwortlich. Da sie oder er vom Bundesrat gewählt wird, kann er oder sie vom Verwaltungsrat nicht direkt entlassen werden. Die wesentlichen Entscheide zum Abschluss von Versicherungsverträgen sind durch den Verwaltungsrat zu treffen.

#### *Art. 26* Revisionsstelle

Das Gesetz überlässt die Bezeichnung der Revisionsstelle dem Bundesrat (vgl. Art. 22). Da die Prüfung des Exportrisikoversicherungsgeschäfts sehr spezifische Anforderungen stellt, kann sich die Einsetzung einer externen Revisionsstelle als sinnvoll erweisen. Denkbar ist auch eine zweckmässige Kombination zwischen externer Revisionsstelle und Finanzkontrolle.

Der Auftrag der Revisionsstelle soll sich nicht nur auf die Prüfung der Jahresrechnung erstrecken (Abs. 1 Bst. a), sondern ausdrücklich auch auf die vom Verwaltungsrat vorgelegte Darstellung der Eigenwirtschaftlichkeit (Abs. 1 Bst. b). Der Prüfumfang von Absatz 1 Buchstabe a entspricht einer üblichen Prüfung einer Gesellschaft durch eine externe Revisionsstelle. Mit Absatz 1 Buchstabe b wird der Prüfumfang aufgrund der spezifischen Bedürfnisse des Bundes als Eigner ausgedehnt. Der Verwaltungsrat der SERV ist für die Darstellung und Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit verantwortlich, dies kann die externe Revision nicht übernehmen. Die externe Revision kann aber die durch den Verwaltungsrat erstellten Unterlagen auf Korrektheit und Plausibilität prüfen. Dies bietet für den Eigner Bund eine zusätzliche Sicherung, dass die SERV eine zweckmässige Risikopolitik verfolgt.

Die Berichterstattung der Revisionsstelle erfolgt nicht nur an den Verwaltungsrat, sondern auch an Departement (EVD) und Bundesrat. Da der Verkehr zwischen SERV und Bundesrat selbstverständlich über das zuständige Departement läuft, braucht das EVD nicht explizit als Adressat von Prüfungsberichten genannt werden.

#### *Art. 27* Beirat

Die SERV soll eine eigenständige und im Grundsatz einer fachlich versicherungstechnischen Geschäftsführung verpflichtete Anstalt gemäss der in Artikel 6 festgehaltenen Geschäftspolitik werden. Eine Beeinflussung des Tagesgeschäfts der SERV durch Partikularinteressen ist zu vermeiden. Sehr wohl sollen aber die Anliegen und die verschiedenen Interessen des Bundes, aber auch der Wirtschaft wie z.B. der Exportindustrie oder der Versicherungs- und Finanzbranche, der Sozialpartner sowie weiterer interessierter Kreise einbezogen werden (z.B. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, des Umweltschutzes, der Menschenrechte, der Korruptionsbekämpfung). Da bei der Besetzung des Verwaltungsrats die fachliche Eignung zur Führung des Exportversicherungsgeschäfts im Vordergrund steht (vgl. Erläuterungen zu Art. 24), werden die diversen Interessenvertretungen über einen Beirat involviert. Der Beirat wird von der gleichen Person wie der Verwaltungsrat geleitet.

Der Beirat erhält Einsicht in die Geschäftstätigkeit der SERV. Er trifft sich periodisch mit dem Verwaltungsrat und erörtert die Geschäfts-, Risiko- und Deckungspolitik der SERV. Bei wichtigen oder in Bezug auf Artikel 6 sensitiven Geschäften wie auch bei Versicherungen von besonderer Tragweite zieht der Verwaltungsrat den Beirat zur Stellungnahme bei.

Nach Artikel 27 *kann* der Bundesrat einen Beirat einsetzen. Er hat die Absicht, dies auch zu tun. Sollte sich nach einiger Zeit jedoch herausstellen, dass sich dieses Instrument nicht bewährt, so wird dem Bundesrat die Flexibilität eingeräumt, den Beirat abzusetzen und die öffentlichen Interessen auf andere Weise einzubeziehen. Die weitere Ausgestaltung des Beirats wird durch den Bundesrat in der Verordnung näher definiert.

#### *Art. 28* Personal

Das Personal der Geschäftsstelle ERG ist heute privatrechtlich beim Verband Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) angestellt. Damit unterscheidet sich die Ausgangslage wesentlich von anderen Beispielen, bei denen das Personal aus der Zentralverwaltung ausgelagert wurde.

Zwar bietet das neue Personalrecht des Bundes beachtlichen Handlungsspielraum, insbesondere auch für dezentrale Verwaltungseinheiten. Im vorliegenden Fall erscheint jedoch auch die Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (SR 172.220.11) als zu eng. Für die Rekrutierung von Fachleuten im Bereich Exportrisikoversicherung ist es nötig, dass die SERV ihr Personal nach den Bedingungen des privaten Versicherungsmarktes anstellen kann. In diesem Punkt deckt sich die Ausgangslage weitgehend mit derjenigen des Personals der zur Diskussion stehenden Finanzmarktaufsichtsbehörde (vgl. Expertenentwurf zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, vom 7. Juli 2003<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> Vgl. [www.efd.admin.ch/d/doc/berichte/2003/07/FINMAG.pdf](http://www.efd.admin.ch/d/doc/berichte/2003/07/FINMAG.pdf)



Im vorliegenden Fall ist es angezeigt, die Anstellungsverhältnisse nicht öffentlich-rechtlich, sondern privatrechtlich zu gestalten. Für die Anstellung nach Obligationenrecht bestehen besondere Gründe:

- Das Personal der heutigen Geschäftsstelle ERG ist mit privatrechtlichem Vertrag beim VSM angestellt und auch der dortigen Pensionskasse angegliedert. Das Personal ist sich eine Anstellung gemäss Obligationenrecht gewohnt und wünscht keine Unterstellung unter das Bundespersonalrecht. Ein solcher Schritt würde eine gewisse Gefahr von Kündigungen und Abwanderung von Know-how in sich bergen. Eine nähere Anbindung des Personals an den Bund würde der allgemeinen Zielsetzung der Verselbständigung der ERG zuwiderlaufen.
- Die SERV ist auf Grund der hohen Spezialisierung und der besonderen Markt- und Wirtschaftsnähe auf eine personalrechtliche Gleichstellung mit dem verwandten Privatsektor angewiesen. Dies betrifft die Anstellungsbedingungen und die Lohnstruktur. Die vom Bundespersonalrecht gewährten Handlungsspielräume sind für den konkreten Fall zu eng.
- Das Personal der ERG-nahen Organisationen und eventuellen künftigen Partner wie OSEC und SOFI wird ebenfalls privatrechtlich angestellt. Das Gleiche gilt für die Suva, wo der Verwaltungsrat Reglemente über die Organisation und über die Stellung des Personals erlässt.

Beim Erlass des Personalreglements soll die SERV allerdings an die allgemeinen Grundsätze der Personalpolitik des Bundes gebunden sein. Aus diesem Grund verweist das Gesetz in Absatz 2 ausdrücklich auf Artikel 4 über die Personalpolitik sowie Artikel 5 über die Koordination und das Controlling im Bundespersonalgesetz. In das allgemeine Lohngefüge einzuordnen ist ebenfalls die Besoldung der Direktorin oder des Direktors der SERV sowie des Kadern, daher der Verweis auf Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes («Kaderlohnartikel»). Aus diesem Grund ist das Personalreglement durch den Bundesrat zu genehmigen (vg. Bemerkungen zu Art. 24 Abs. 3 Bst. g).

#### *Art. 29*            *Tresorerie*

Der Bund gewährt der SERV Darlehen zu Marktzinsen (Abs. 1, vgl. auch Art. 11 IGEG, Art. 18 MuG). Überschüssige Gelder der SERV werden beim Bund zu Marktzinsen angelegt (Abs. 2).

Die Finanzierung allenfalls erforderlicher Darlehen an die SERV zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität sind rückzahlbare, sichere Tresoreriedarlehen. Es handelt sich um Finanztransaktionen im Finanzvermögen, welche ausserhalb der Finanzrechnung abgewickelt werden und nicht der Schuldenbremse unterliegen.

Die gewährten Darlehen dürfen den maximalen Umfang der Versicherungsverpflichtungen (Art. 34 Abs. 2) nicht überschreiten.

Die Einzelheiten über die Tresoreriebeziehungen mit dem Bund werden in einer Vereinbarung zwischen der SERV und der Eidgenössischen Finanzverwaltung geregelt.

Von Tresoreriedarlehen (Fremdkapital) zu unterscheiden wären allfällige Mittelzuschüsse (Eigenkapital), für den Fall, dass die SERV das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit verfehlen würde. Wäre eine Sanierung erforderlich, so müsste dafür eine

besonderer Gesetzesgrundlage geschaffen werden. Die Sanierungsmassnahme hätte dann Beitragscharakter, würde der Finanzrechnung belastet und der Schuldenbremse unterliegen.

#### *Art. 30* Rechnungslegung

Die SERV soll ihre Rechnungslegung mit den üblichen vier Basiselementen Mittelflussrechnung, Erfolgsrechnung, Bilanz und Anhang ausgestalten. Dies ist der Zweck der Formulierung in Absatz 1 mit dem stehenden Begriff «Vermögens-, Finanz- und Ertragslage». Absatz 2 benennt die vier allgemeinen Grundsätze der Rechnungslegung. Absatz 1 und Absatz 2 sind im Entwurf zum neuen Finanzhaushaltsgesetz (E-FHG) analog geregelt. In den Artikeln 6 und 47 Absatz 2 E-FHG sind die entsprechenden Vorschriften für die Jahresrechnung des Bundes verankert.

Damit die Rechnungslegung der SERV für alle Anspruchsgruppen einfach nachvollziehbar ist, wird die SERV in Absatz 3 zu einer umfassenden Offenlegung der aus den allgemeinen Grundsätzen (Abs. 2) abgeleiteten Regeln verpflichtet. Mit dieser Offenlegung ist auch die Einhaltung der dargelegten Regeln enthalten.

Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, der SERV Vorschriften für die Rechnungslegung zu erlassen (vgl. auch Artikel 55 Absatz 2 E-FHG [Ausführungen zur konsolidierten Bundesrechnung]). Mit Absatz 4 kann der Bundesrat seinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Rechnungslegung der SERV jederzeit vollumfänglich wahren, muss es aber nicht. Mit der Inkraftsetzung des neuen FHG könnte Absatz 4 allenfalls wieder gestrichen werden.

#### *Art. 31* Steuern

Die Steuerbefreiung deckt sich weitgehend mit den entsprechenden Regelungen in Artikel 17 IGEG und Artikel 22 MuG. Eingeschlossen ist auch die Befreiung von Stempelabgaben auf den Versicherungsprämien. Dies entspricht der heutigen Geschäftspraxis, da die von der ERG bisher ausgestellten Verfügungen gegen eine Gebühr, welche nicht stempelabgabepflichtig ist, erfolgen. Es wäre bei den wirtschaftspolitisch begründeten Zielen der SERV nicht gerechtfertigt, wenn künftig infolge des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Versicherungsvertrags statt der bisherigen Garantieverfügung eine Verteuerung der Versicherung um 5 Prozent infolge Stempelabgabe erfolgen würde. Die ausländischen Exportrisikoversicherer unterliegen keiner vergleichbaren Besteuerung und eine Belastung der SERV-Prämien mit Stempelabgabe würde die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie beeinträchtigen. Da die SERV subsidiär zum Markt tätig ist, entsteht ihr durch die Befreiung kein Vorteil gegenüber privaten Versicherungsanbietern.

#### *Art. 32* Umschuldungen und Restrukturierungen

Umschuldungen beziehen sich auf staatliche Schuldner, Restrukturierungen auf private Schuldner (Abs. 1). Umschuldungen staatlicher Schuldner werden in der Form von Schuldenkonsolidierungen zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern vereinbart. Das internationale Forum dazu ist der Club de Paris, in dem die Vertreter der jeweils betroffenen Gläubigerländer mit dem Schuldnerland im Beisein von Vertretern des Internationalen Währungsfonds die Rahmenbedingungen der Umschuldung im Sinne von Empfehlungen aushandeln. Voraussetzung für Verhandlungen im Club de Paris sind Sanierungsmassnahmen des Schuldnerlandes, deren

Umsetzung vom IWF mit Krediten unterstützt werden. Umschuldungen sind ein Beitrag der Gläubiger auf dem Weg der wirtschaftlichen und finanziellen Sanierung der Schuldner, gleichzeitig aber aus ihrer Sicht auch eine Schadensminderungs-massnahme, können so doch heute notleidende Forderungen in der Zukunft wieder eingebracht werden. Auf Grund der genannten Empfehlungen des Club de Paris befindet der Bundesrat über den Abschluss entsprechender bilateraler Umschuldungsabkommen. Er ist dazu auf Grund des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen (SR 973.20) ermächtigt. Umschuldungen, einschliesslich allfälliger erforderlicher Schuldenreduktionen, gehen im Ausmass ihrer Risikobeteiligung zu Lasten der SERV und der Inhaber der Selbstbehalte.

Der Anspruch auf Versicherungsleistungen geht durch den Einbezug der Forderungen in Umschuldungen mit staatlichen oder Restrukturierungen mit privaten Schuldnern nicht verloren (Abs. 2).

Der nicht versicherte Forderungsanteil ist nach Eintritt des Versicherungsfalls weiterhin Eigentum des Exporteurs. Bei Umschuldungen und Restrukturierungen müssen demnach dem Exporteur laufend über Jahre ihm noch zustehende Anteile an eintreffenden Zinsen und Tilgungen ausbezahlt werden. Mit dem Ziel einer für die SERV und die Exporteure effizienten und kostengünstigen Durchführung von Umschuldungen und Restrukturierungen wird in Absatz 3 der SERV die Möglichkeit eingeräumt, die Selbstbehalte der Versicherungsnehmer gegen eine Abgeltung zu übernehmen.

Sollte der Bundesrat bezogen auf von der SERV versicherte Forderungen auf multilateraler Ebene oder im Rahmen autonomer Massnahmen die Beteiligung der Schweiz an Umschuldungen oder Schuldenreduktionen beschliessen, die über die realistische Zahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes hinausgehen, ist dafür nach Absatz 4 wie in der Vergangenheit ein Abgeltungsmechanismus vorzusehen.

Normalerweise werden die Umschuldungen und Restrukturierungen nach allgemeinen Grundsätzen der Finanzierung und Versicherung abgewickelt. Wie die bisherige Praxis zeigt, können solche Entscheide aber auch durch Gründe und Aufgaben mitbeeinflusst werden, welche sich nicht auf die Aufgabe der Exportversicherung zurückführen lassen. Beispiele sind autonome entwicklungspolitisch motivierte Schuldverzichte. Im Gesetz wird nun gemäss der bereits bestehenden Praxis ausdrücklich eine Abgeltungspflicht festgehalten.

Eine andere Praxis könnte die Zielsetzung der Eigenwirtschaftlichkeit der SERV gefährden, würde die Eigenverantwortung der Anstalt unterlaufen und die Erreichung der Zielsetzung, nämlich die Bildung eines primär fachorientierten Bundesunternehmens, das gegenüber dem Bundesrat als «Besteller» vorab an seinen Resultaten, insbesondere auch der Eigenwirtschaftlichkeit, gemessen wird, gefährden. Eine Vermischung zwischen Versicherungsoptik und politischer Optik könnte zudem Rückwirkungen auf die Bonität der SERV haben.

### *Art. 33*            Aufsicht

Die Aufsicht führt – wie bei anderen dezentralen Einheiten – der Bundesrat (vgl. z.B. auch Art. 9 IGE). Die Durchführung der Aufsicht sowie die Antragstellung an den Bundesrat erfolgt durch das EVD. Innerhalb des Departements ist das seco Anlaufstelle der SERV.

Dem Parlament steht im Rahmen der allgemeinen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften die Oberaufsicht zu (vgl. Art. 169 BV).

#### *Art. 34*            Strategische Ziele und Verpflichtungsrahmen

Dem Bund stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um seine Eigener Interessen zu wahren (vgl. allgemein, Ziff. 1.2.3).

Er legt für die SERV strategische Ziele fest, formuliert damit Vorgaben für die mittel- und längerfristige Ausrichtung des Unternehmens und äussert seine Erwartungen bezüglich dessen Leistungsfähigkeit. Diese Zielvorgaben sind durch Verwaltungsrat und Direktion umzusetzen. Die strategischen Ziele werden an die besondere Natur des Exportrisikoversicherungsgeschäfts anzupassen sein und werden zum Beispiel die Führung eines geschäftsüblichen Risikomanagements beinhalten. Dies schliesst beispielsweise ein, dass die SERV ausreichende Reserven bilden soll (vgl. allgemein, Ziff. 1.4.1). Die Zielerreichung ist durch ein zweckmässiges Controlling zu prüfen. Dazu gehören regelmässige Gespräche über den Geschäftsgang und die Zielerreichung zwischen dem Verwaltungsrat und den zuständigen Bundesstellen, d.h. insbesondere dem federführenden EVD (seco) und dem EFD (EFV). Auf der Grundlage der Berichterstattung durch den Verwaltungsrat über die Erreichung der strategischen Ziele erarbeitet das EVD periodisch einen Bericht zu Händen des Bundesrats. Dieser genehmigt den Bericht über die Zielerreichung, wie auch den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung, und leitet ihn an die zuständigen Parlamentskommissionen weiter.

Im Weiteren soll der Bundesrat neu per Beschluss periodisch den *maximalen Verpflichtungsrahmen* (Abs. 2) festlegen und damit die Obergrenze des Risikovolumens zweckmässig begrenzen können. Bei der Festlegung dieses Garantierahmens handelt es sich primär um einen versicherungstechnischen Entscheid, bedeutet doch ein höherer Garantierahmen nicht unbedingt auch ein höheres Risiko (insbesondere wenn innerhalb des erhöhten Rahmens so genannte «gute» Risiken übernommen werden können). Aus diesem Grund wird auch davon Abstand genommen, die Festlegung dieses Rahmens dem Parlament zu übertragen, dies umso mehr, als bei derartigen Festlegungen zeitgerechte Entscheide nötig sind. Der Bundesrat kann deshalb im Bedarfsfall auch ausserhalb der periodischen Festlegungen den Verpflichtungsrahmen ändern.

#### *Art. 35*            Versicherungen von besonderer Tragweite

Gemäss bisherigem Gesetz fällt die Zuständigkeit zur Gewährung von Garantien je nach Bedeutung des Geschäfts auf das seco, das EVD, das EVD mit Zustimmung des EFD sowie auf den Bundesrat.

Neu soll die SERV grundsätzlich über alle Gesuche nach versicherungstechnischen Kriterien, aber unter Anwendung der in diesem Gesetz verankerten Grundsätze, entscheiden.

Nach wie vor werden einzelne Exportgeschäfte heikle politische Fragen beinhalten. In solchen Fällen soll es möglich sein, dass das zuständige Departement ein Geschäft dem Bundesrat zur Prüfung unterbreiten kann. Der Verwaltungsrat kann beim zuständigen Departement die Befassung des Bundesrats mit einem Exportgeschäft besonderer Tragweite anregen. Der Verwaltungsrat soll daher diesbezüglich

eine besondere Sensitivität und Kompetenz aufweisen und allenfalls die Stellungnahme des Beirats in diesen Fragen einholen (vgl. Art. 27).

Der Bundesrat kann bei besonderer Tragweite der SERV Anweisungen zum Abschluss bzw. zur Ablehnung der Versicherung eines Exportgeschäfts erteilen. Stimmt der Bundesrat einem positiven Antrag der SERV zu, so wird das Versicherungsgeschäft nach allgemeinen Grundsätzen vollzogen, lehnt er es ab, so erstellt die SERV auf Anweisung des Bundesrates eine abschlägige Verfügung. Aufgabe des Bundesrats ist primär die politische Beurteilung eines Geschäfts, bei dem öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen. Die Beurteilung des Versicherungsrisikos liegt primär beim Verwaltungsrat. Artikel 35 ist deshalb primär ein Vetorecht des Bundesrates. Immerhin wäre es theoretisch denkbar, dass der Bundesrat die SERV anweist, ein Exportgeschäft gestützt auf öffentliches Interesse zu versichern, obwohl der Verwaltungsrat dies aus Optik des Versicherungsrisikos ablehnt. Dies ist jedoch eine eher hypothetische Möglichkeit und ist in der langen Praxis der bisherigen ERG mit einer analogen Regelung zur besonderen Tragweite noch fast nie vorgekommen.

Durch die Kombination von Artikel 35 mit der in Artikel 27 vorgesehenen Einsetzung eines Beirats von Interessenvertreterinnen und -vertretern, welcher sich gegenüber dem Verwaltungsrat bei aussenpolitisch bedeutenden und besonderen Geschäften äussern soll, wird die politische Komponente des staatlichen Exportversicherungsgeschäfts angemessen berücksichtigt.

Lehnt die SERV eine Versicherung aus Risikoüberlegungen ab, steht dem Antragsteller die Rechtsschutzmöglichkeit gemäss Artikel 37 zur Verfügung.

#### *Art. 36* Evaluation

Die Erreichung der Ziele (Art. 5) und die Einhaltung der Grundsätze der Geschäftspolitik (Art 6) sollen zudem periodisch *evaluiert* werden. Die Ergebnisse der Evaluation ergänzen die jährliche Berichterstattung sowie die Berichte der Revisionsstelle. Die auftraggebende Stelle ist entweder die SERV selber oder aber das Departement.

#### *Art. 37* Rechtsschutz

Auch wenn das Exportrisikoversicherungsgesetz keinen Rechtsanspruch auf einen Versicherungsabschluss einräumt (vgl. Art. 15 Abs. 2), bestehen selbstverständlich adäquate Rechtsschutzmöglichkeiten. In Anlehnung an Artikel 6 des Exportförderungsgesetzes (SR 946.14) können Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungsverträgen mit Klage vor die Rekurskommission EVD gebracht werden, die alsdann als Schiedskommission entscheidet (Art. 37 Abs. 1). Bei der Rekurskommission EVD handelt es sich um eine verwaltungsunabhängige Instanz im Sinne von Artikel 71a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), d.h. um eine richterliche Behörde. An die Stelle dieser Rekurskommission wird später das Bundesverwaltungsgericht erster Instanz in St.Gallen treten (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202; Verwaltungsverfahrensgesetz, BBl 2001 4539).

Nach Artikel 15 Absatz 3 hat die SERV eine Verfügung zu erlassen, wenn sie den Abschluss eines Versicherungsvertrags ablehnt. Eine derartige Verfügung der SERV kann ebenfalls bei der Rekurskommission EVD angefochten werden (Art. 37

Abs. 2). Deren Entscheide können nach den Bestimmungen des OG (SR 173.110) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Diese Bestimmung kann allenfalls gestrichen werden wenn die neue Bundesrechtspflege, die eine allgemeine Regelung darstellt, vor dem SERVG in Kraft tritt.

#### *Art. 38* Strafbestimmungen

Artikel 38 ersetzt inhaltlich die bisherige Strafnorm Artikel 16 ERGG. Die in Absatz 1 formulierten Tatbestandsvarianten wurden an das neue Recht (SERVG) angepasst. Was die Strafdrohung betrifft, so wird an der in Artikel 16 Absatz 1 ERGG angedrohten Höchststrafe von einem Jahr Gefängnis festgehalten, hingegen die Bussenobergrenze von bis anhin 20 000 Franken auf 200 000 Franken heraufgesetzt. Damit bleibt diese Strafbestimmung nach wie vor ein Vergehen. Bei Inkrafttreten der Änderung vom 13. Dezember 2002 des Strafgesetzbuches (BBl 2002 8240) wird an die Stelle dieser Busse eine Geldstrafe treten und damit diese Begrenzung auf 200 000 Franken dahinfallen (Art. 333 Abs. 5 nStGB). Die Geldstrafe beträgt dann je nach Verschulden höchstens 360 individuell festgelegte Tagessätze à höchstens 3000 Franken (Art. 34 nStGB), woraus sich neu ein Höchstbetrag für die Geldstrafe von maximal 1 080 000 Franken ergeben wird.

In Artikel 38 wird nun im Gegensatz zum bisherigen Recht (Art. 16 ERGG) auf eine spezielle Regelung für im Geschäftsbetrieb von juristischen Personen begangene Widerhandlungen verzichtet, denn im Strafgesetzbuch wurden inzwischen im Allgemeinen Teil Bestimmungen zur Verantwortlichkeit des Unternehmens, Artikel 100<sup>quater</sup> und Artikel 100<sup>quinquies</sup> StGB, eingefügt (durch Ziff. I 1 des BG vom 21. März 2003, Finanzierung des Terrorismus, in Kraft seit 1. Oktober 2003; AS 2003 3043 3047; BBl 2002 5390), welche namentlich auch im Nebenstrafrecht Anwendung finden (Art. 333 Abs. 1 StGB). Gemäss Artikel 100<sup>quater</sup> Absatz 1 StGB kann dem Unternehmen ein Verbrechen oder Vergehen zugerechnet werden, wenn dieses in jenem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszweckes begangen worden ist und wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner natürlichen Person zugerechnet werden kann. Für diesen Fall der so genannt subsidiären strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Unternehmens droht Artikel 100<sup>quater</sup> Absatz 1 StGB dem Unternehmen eine Busse von bis zu fünf Millionen Franken an.

Absatz 2 ermöglicht die Verfolgung der im Ausland begangenen Tat unabhängig davon, ob diese im Begehungsstaat strafbar ist. Angesichts des speziellen Tatbestandes ist dies sinnvoll. Im Gegensatz zu den sonst üblichen Prinzipien kann auch ein Ausländer, der die Tat im Ausland begangen hat, in der Schweiz strafrechtlich verfolgt werden. Auch dies ist angesichts des vorliegenden Kontextes sinnvoll. Eine übermässige Ausdehnung der schweizerischen Strafrechtshoheit ist damit nicht verbunden.

Gemäss Absatz 4 obliegt die Strafverfolgung den Kantonen. Sämtliche Urteile und Einstellungsbeschlüsse sind vollständig und unverzüglich der Bundesanwaltschaft mitzuteilen. Die im bisherigen ERGG erwähnte Mitteilung zuhanden des Bundesrates ist nicht mehr zeitgemäss und wurde deshalb korrigiert.

#### *Art. 39*            Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) wird in Absatz 1 aufgehoben.

Artikel 7 Absatz 2 des neuen Gesetzes ermächtigt den Bundesrat, Umschuldungsabkommen in eigener Zuständigkeit abzuschliessen. Diese Kompetenz steht ihm schon heute auf Grund des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen (SR 973.20) zu, dies allerdings nicht nur für schweizerische Forderungen, die der Exportrisikogarantie unterstellt worden sind. Aus Gründen der Einheitlichkeit sind die letztgenannten ins vorliegende Gesetz aufgenommen worden. Dies bedingt eine Änderung des genannten Gesetzes vom 24. März 2000.

#### *Art. 40*            Übergangsbestimmungen

Das bisherige ERGG wird weiterhin auf bereits gewährte Garantien anwendbar bleiben (Abs. 1). Dies kann dazu führen dass die SERV-Anstalt während dieser Zeitspanne die von ihr betreuten Versicherungsdossiers nach zwei unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen beurteilen und bearbeiten muss, je nachdem ob die entsprechenden Verträge vor oder nach dem Inkrafttreten des neuen SERV-G abgeschlossen wurden. Demgegenüber würde eine Ablösung der Verträge zu sehr aufwändigen juristischen Fragen und Arbeiten führen und damit zum Risiko werden, insbesondere bei komplexen Projektfinanzierungen. Es müssen im weiteren wahrscheinlich wenige Geschäfte nach altem Recht von neuem bearbeitet werden, da eine Bearbeitung hauptsächlich in Schadenfällen nötig ist. Schliesslich ist zu erwarten, dass die Zahl der Verträge nach altem Recht sich schnell stark reduziert. Aus diesen Gründen wird auf eine gesetzliche Ermächtigung zur vorzeitigen Ablösung der bestehenden Verträge verzichtet. Durch Vorbehalte neuen Rechts bei Zusicherungen von Garantien (Abs. 2) kann der Übergang beschleunigt werden.

#### *Art. 41*            Errichtung der SERV

Die neue SERV erhält als Anstalt des öffentlichen Rechts eigene Rechtspersönlichkeit und kann sich damit künftig in eigenem Namen rechtsgeschäftlich verpflichten, klagen und verklagt werden. Sie übernimmt die Aktiven und Passiven des Fonds und alle Rechte und Pflichten der heutigen ERG-Geschäftsstelle (gesetzliche Universal sukzession).

Der Bundesrat wird den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes und damit verbunden die Errichtung der SERV sowie den Zeitpunkt der Übertragung der Aktiven und Passiven sowie der Rechte und Pflichten festlegen. Er hat das Übernahmeinventar sowie die Eröffnungsbilanz zu genehmigen. Dies kann in einem Akt geschehen. Die Erfahrung aus anderen Projekten zeigt, dass in der Konkretisierungsphase der Errichtung öffentlicher Unternehmen kurzfristig besonderer Regelungsbedarf entstehen kann. Aus diesem Grund wird dem Bundesrat in Absatz 3 Buchstabe d die Kompetenz eingeräumt, erforderliche Vorschriften zu erlassen.

#### *Art. 42*            Übergang der Arbeitsverhältnisse

Die heutigen Angestellten der Geschäftsstelle ERG werden durch die SERV übernommen. Die künftige Direktorin bzw. der künftige Direktor muss jedoch nach einer ordentlichen Ausschreibung der Stelle durch den Bundesrat gewählt werden.

Absatz 3 behält ausdrücklich die Regelung von Artikel 333 des Obligationenrechts vor. Danach kann ein Arbeitnehmer den Übergang ablehnen. Bei Ablehnung des Übergangs wird das Arbeitsverhältnis auf den Ablauf der gesetzlichen Kündigungsfrist aufgelöst.