

Exportrisikogarantie

Totalrevision des Bundesgesetzes von 1958

26. Januar 2004 Nummer 4 5. Jahrgang

dossierpolitik

Revision der Exportrisikogarantie in der Vernehmlassung

Der Bundesrat hat den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung in die Vernehmlassung geschickt. Ziel des Gesetzes ist die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz sowie die erleichterte Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb. Das aus dem Jahr 1958 stammende ERG-Gesetz ist veraltet. Während heute alle staatlichen Exportrisikogarantien der Welt das private Käuferisiko versichern können, ist dies in der Schweiz derzeit nicht möglich. Das neue Gesetz sieht daher die Ausweitung des Versicherungsschutzes vor und organisiert die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) neu in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Die in der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre gegründete Exportrisikogarantieversicherung kann ihre Funktion heute nur noch ungenügend erfüllen. Die von der Exportrisikogarantie (ERG) angebotenen Leistungen erlauben es Schweizer Unternehmen nicht mehr, mit gleich langen Spiessen gegen die ausländische Konkurrenz anzutreten. Der Bundesrat hat daher beschlossen, die Exportrisikogarantie an die heutigen Erfordernisse anzupassen. Das aus dem Jahr 1958 stammende Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie soll total revidiert werden. Hauptsächliche Revisionspunkte sind die neue Möglichkeit, auch private Käuferisiken, die vom Markt nicht abgedeckt werden, zu versichern. Die heutige Organisation in Form eines unselbstständigen Fonds soll in ein selbstständig öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) umgewandelt werden. Das Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung befindet sich bis Ende März 2004 in der Vernehmlassung.

Umfassende Leistungen der ERG

Die Exportrisikogarantie ist ein wichtiges Instrument der Exportindustrie. Sie hilft Schweizer Exporteuren in neuen Märkten Fuss zu fassen und im internationalen Wettbewerb gegen andere Anbieter zu bestehen. Die Schweiz ist besonders vom internationalen Handel abhängig. Umso wichtiger ist eine starke und international konkurrenzfähige Exportwirtschaft. Die Exporte der Schweiz belaufen sich auf über 40 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Mit einem Anteil von 12,6 Prozent am BIP trägt die Exportindustrie entscheidend zur Wirtschaftskraft der Schweiz bei und sichert über 360'000 Arbeitsplätze. Die ERG ist daher ein wichtiges Instrument für die Exportwirtschaft und den Werkplatz Schweiz.

Die Exportrisikogarantie wurde 1934 eingeführt. Andere Industrieländer hatten dieses Instrument bereits vor der Schweiz geschaffen. Die Exportrisikogarantie sollte zur Bekämpfung der damaligen Weltwirtschaftskrise beitragen

und Arbeitsplätze schützen. Seit der Gründung der Organisation wurden das Gesetz und die Verordnung mehrmals modifiziert, um sie den rasch wandelnden Bedürfnissen der Exportwirtschaft anzupassen. Heute dient die ERG der Exportförderung und der Unterstützung der kleineren und mittleren Unternehmen. Das Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie stammt aus dem Jahr 1958. Schweizerischen Exporteuren wird durch die ERG mittels Versicherung der entsprechenden Risiken die Übernahme von Exportaufträgen erleichtert, bei denen aufgrund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse im Ausland eine Gefährdung des Zahlungseingangs befürchtet werden muss. Alle mit der Schweiz konkurrierenden Industrieländer kennen eine staatliche Exportrisikoversicherung.

Bedeutung der ERG

Dank der ERG kommen durchschnittlich Exporte im Wert von 2,5 Mrd. Franken pro Jahr zustande. Auch wenn die gewährten Garantien nur rund drei Prozent aller Exporte ausmachen, wäre es ohne die ERG schwierig, in bestimmten strategisch bedeutsamen Märkten Fuss zu fassen. Gut die Hälfte der gewährten Garantien erleichtern Exportgeschäfte von unter einer Million Franken. Die ERG ist daher auch für KMU ein wichtiges Instrument.

Auflagen für die ERG

Die Gewährung einer Exportrisikoversicherung ist an klare Prinzipien geknüpft. Die ERG ist kein Subventionsinstrument, sondern eine eigenwirtschaftliche auf Staatsgarantie beruhende Versicherung, die Risiken in politisch und wirtschaftlich schwierigen Ländern abdeckt. Die ERG muss gemäss Gesetz die folgenden Auflagen erfüllen:

- *Eigenwirtschaftlichkeit:* Die ERG arbeitet langfristig eigenwirtschaftlich und erzielt heute jährlichen Überschuss.
- *Subsidiarität:* Die ERG soll ein subsidiäres Versicherungsangebot ergänzend zum bestehenden Marktangebot bereitstellen.

- *Aussenwirtschaftspolitik*: Die verfassungsmässigen Zielsetzungen über auswärtige Angelegenheiten sind gleichwertig. Im Falle von Friktionen müssen die Ziele gegeneinander abgewogen werden.
- *Internationale Wettbewerbsfähigkeit*: Die Exportrisikoversicherung ist international konkurrenzfähig.

Verändertes internationales Umfeld

Die Wirksamkeit der ERG ist durch veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen erheblich beeinträchtigt. Schweizer Unternehmen können im Gegensatz zur ausländischen Konkurrenz private Käuferrisiken nicht versichern. In den letzten Jahren ist dieser Wettbewerbsnachteil noch grösser geworden. Da sich in Osteuropa und in den Entwicklungsländern der staatliche Wirtschaftssektor durch Privatisierungen immer mehr reduziert, nimmt der Anteil der Exporte, den die ERG versichern kann, ab. Ausserdem hat sich durch die Globalisierung die geographische Mobilität der Produktion erhöht und der Wettbewerbsdruck intensiviert.

Die ERG springt dort ein, wo die Privatassekuranz keine Leistungen anbietet. Der Bundesrat hat festgestellt, dass der private Absicherungsmarkt Lücken im Angebot aufweist. Vor allem im Deckungsbereich von über zwei Jahren sowie in den Nicht-OECD-Kernländern sind Privatversicherungen heute nicht in der Lage, kontinuierliche Leistungen zu gewährleisten.

Von der ERG zur Exportrisikoversicherung

Im Oktober 2000 hat Nationalrat J. Schneider-Ammann in einer Motion verlangt, die Leistungen der ERG an die neuen Anforderungen anzupassen. Daraufhin hat das Volkswirtschaftsdepartement den Änderungsbedarf geprüft. Es schlägt nun eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie vor. Die Neuerungen im Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (ERVG) sind im Wesentlichen folgende:

- Die neue schweizerische Exportrisikoversicherung kann auch private Käuferrisiken decken, die auf dem Markt nicht versichert werden können.
- Die künftige ERV ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt, bei der die Wahrung der Bundesinteressen gewährleistet ist, namentlich durch eine mögliche Beschränkung der Garantieverpflichtungen.

Das Ziel der Schweizerischen Exportrisikoversicherung bleibt unverändert die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Die Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb wird erleichtert, Arbeitsplätze werden geschaffen und erhalten.

Fakten zur ERG

Bisher abgedeckte Risiken

Die Deckung ist für alle Risiken auf maximal 95 Prozent beschränkt:

- *Politisches Risiko*: Politische Ereignisse im Ausland wie Krieg, Revolution oder bürgerliche Unruhen.
- *Transferrisiko*: Dem Abnehmer wird die Bezahlung durch devisenrechtliche Massnahmen der Regierung oder Umschuldungen verunmöglicht.
- *Delkredererisiko*: Zahlungsunfähigkeit oder Verweigerung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, betrieben des privaten Rechts, die ganz oder überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften gehören oder öffentliche Aufgaben erfüllen sowie ERG-genehmen Banken.
- *Währungsrisiko*: Fremdwährungsrisiken aus der Ablösung einer Fremdwährungsfinanzierung, eines Devisenterminkontrakts.
- *Fabrikationsrisiko*: Lieferungsstopp aufgrund Risikoentwicklung.

Jahresrechnung 2002

2002 erzielte die ERG einen Ertragsüberschuss von 167 Mio. Franken. Damit reduzierte sich der Verlustvortrag in der Bilanz auf 266 Mio. Franken. 1992 hatte der Liquiditätsüberschuss des Bundes 2470 Mio. Franken betragen. Dieser konnte mit einer weiteren Rückzahlung auf 325 Mio. Franken abgebaut werden. Diese Entwicklung bestätigt die Eigenwirtschaftlichkeit der ERG. Das Gesamtengagement belief sich 2002 auf 8,5 Mrd. Franken.

Exportdestinationen

Die ERG ordnet die Länder in sieben Kategorien ein. Die Prämie richtet sich nach dem Risiko.

2002 waren die Türkei, China, Iran, Mexiko, Bahrain, Indonesien, Thailand, Vietnam, Polen und Israel die zehn Länder mit dem grössten Engagement. Diese Länder machen rund 70 bis 75 Prozent des Gesamtengagements aus.

Branchen

Die Exporteure der Maschinen-, der Elektro- und Metallindustrie sowie der chemischen und pharmazeutischen Industrie sind die hauptsächlichen Nutzer der Exportrisikogarantie.

Volkswirtschaftliche Bedeutung

Dank den Dienstleistungen der ERG können jährlich Exporte im Umfang von zwei bis drei Milliarden Franken getätigt werden.

*Quelle: erg, Geschäftsbericht 2002,
www.swiss-erg.ch*

Versicherung des privaten Käuferrisikos (Delkredere-Risiko)

Die neue Exportrisikoversicherung (SERV) erhält mit dem Gesetz die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, das private Käuferrisiko (PKR) zu versichern. Ähnlich wie in anderen Ländern (Deutschland, Frankreich, Österreich usw.) soll die Bonitätsprüfung der neu zu übernehmenden Risiken professionell durchgeführt werden. Die neue SERV wird sich auch vorbehalten, wie bis anhin gewisse Risiken auch im PKR-Bereich abzulehnen und auf Bankgarantien zu bestehen.

Die Versicherung des privaten Käuferrisikos soll also immer eigenwirtschaftlich sein und subsidiär zum privaten Absicherungsmarkt und im Rahmen der Regelungen internationaler Organisationen erfolgen. Für die Erweiterung der Versicherungsdeckung auf private Risiken sprechen insbesondere:

- Der allgemeine Trend zur Privatisierung von öffentlichen Aufgaben in Mittel- und Osteuropa sowie in Entwicklungs- und Schwellenländern.
- Standortwettbewerb: Die Deckung des privaten Käuferrisikos wird insbesondere für KMU zu einem entscheidenden Wettbewerbsselement.
- Fehlendes Marktangebot: Private Käuferrisiken mit Nicht-OECD-Kernländern (z.B. Türkei) sind im Markt nicht versicherbar.
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Die fehlende Deckung des privaten Käuferrisikos beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft.
- Sicherung von Arbeitsplätzen: Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportbranche sichert Arbeitsplätze.

Organisation der neuen ERG

Die neue ERG soll in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgestaltet werden. Das öffentliche Unternehmen SERV (Schweizerische Exportrisikoversicherung) soll weitgehend autonom und nach professionellen Kriterien geführt werden. Die SERV steht unter der Aufsicht des Bundesrats. Der Bundesrat bestimmt die strategischen Ziele, wählt den Verwaltungsrat, den Direktor und die Revisionsstelle.

Finanzielle Auswirkungen

Der Bundesrat rechnet mit keinen nennenswerten finanziellen Auswirkungen für den Bund. Es wird insbesondere auch kein höheres finanzielles Risiko durch die erweiterte Deckung des privaten Käuferrisikos erwartet.

Gegenwärtig beträgt das Versicherungsvolumen der ERG 8,5 Mrd. Franken. Mit der Ausweitung auf das private

Käuferrisiko wird eine Erhöhung des Volumens um 0,5 bis eine Milliarde Franken erwartet. Der Bundesrat kann im Übrigen das Gesamtengagement begrenzen. In den Aufbaujahren wird mit jährlichen Verlusten von fünf bis zehn Millionen Franken gerechnet. Sie sollten aber aus den traditionellen Geschäftsbereichen finanziert werden können.

Heikle Punkte wurden berücksichtigt

Zur Ausweitung wurden diverse Bedenken geäussert. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre es zwar korrekt, wenn alle Staaten auf ihre Exportrisikoversicherungen verzichten würden. Dies ist aber nicht der Fall. Ohne Versicherungsangebot können grössere Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht realisiert werden, da das Ausfallrisiko für den Exporteur zu gross wäre. Ziel einer Schweizer Exportrisikogarantie ist daher die Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportindustrie unter Einhaltung massgebender internationaler Regeln durch die WTO und die OECD. Die ERG ist so organisiert, dass sie den Staat nichts kosten sollte. Denn die ERG muss über einen bestimmten Zeitraum eigenwirtschaftlich arbeiten. Sie ist damit auch WTO-konform. Gemäss WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen sind solche Subventionen verboten, die staatliche Programme für Exportrisikogarantien oder -versicherungen zu Prämienätzen decken, die nicht ausreichen, um langfristig die Betriebskosten und Betriebsverluste der Programme zu decken. Ausserdem handelt die ERG nur subsidiär zu privatwirtschaftlichen Angeboten. Das heisst, gefordert wird eine Gebühren- und Selbstbehaltspolitik sowie eine strenge Beschränkung auf private Käuferrisiken, für die es kein entsprechendes Angebot privater Versicherungen gibt.

Entwicklungspolitische Organisationen kritisieren ausserdem die ungenügende Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anliegen sowie von Menschenrechten. Seit den 80er Jahren sind in diesem Bereich aber konkrete gesetzliche Auflagen gemacht worden. So muss bereits heute die ERG gemäss Gesetz bei Exporten in ärmere Länder die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitberücksichtigen. Bei Zielkonflikten muss der Bundesrat im Detail prüfen, ob eine staatliche Garantie aussenpolitisch verträglich ist. Im Jahr 2001 hat die ERG die neuen Empfehlungen der OECD zu den Umweltrichtlinien übernommen. Dadurch sollen umweltschädigende Projekte verhindert und die Anwendung von „sauberen“ Technologien gefördert werden. Eine seit 1978 bestehende Vereinbarung zwischen 30 Ländern im Rahmen der OECD soll Wettbewerbsverzerrungen („export credit race“) verhindern. Zahlreiche Projekte der ERG unterstützen gerade umweltfreundliche Technologien in Entwicklungsländern.

Linke und Entwicklungsorganisationen haben schliesslich auch finanzielle Bedenken. Die Risiken seien schwierig zu kalkulieren und es sei nicht einzusehen, weshalb der Bund für Projekte geradestehen soll, die für den Privatversicherungsmarkt zu riskant seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass die ERG ihre Eigenwirtschaftlichkeit in den letzten Jahren bewiesen hat. Die Darlehen der 80er Jahre konnten in den letzten Jahren abgebaut werden. Ausserdem verlangt die ERG von den Versicherungsnehmern eine risikoabhängige Prämie.

Kommentar

Alle mit der Schweiz konkurrenzierenden Industrieländer unterstützen ihre Exportwirtschaft durch staatliche Exportrisikoversicherungen. Das heutige Leistungsangebot der Schweizer ERG ist weniger umfassend als das anderer Länder. Unsere Exportwirtschaft ist somit benachteiligt. Dieser Nachteil wiegt heute noch schwerer als vor einigen Jahren, da sich das weltwirtschaftliche Umfeld stark verändert hat. Durch die Globalisierung ist der internationale Wettbewerb intensiver geworden und ehemals staatliche Tätigkeiten werden in den Schwellen- und Transitionsländern mehr und mehr privatisiert. Die geltende ERG ist daher im internationalen Vergleich ungenügend.

Hauptanliegen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung bleiben weiterhin die Förderung des Wirtschaftsstandorts Schweiz und die Erhaltung von Arbeitsplätzen. Die Schweizer Exportwirtschaft trägt massgeblich zum Bruttoinlandprodukt bei und die Binnenwirtschaft mit zahlreichen KMU hängt direkt oder indirekt von ihr ab. Insgesamt hilft die ERG Arbeitsplätze mit einer Wertschöpfung von fünf bis sechs Milliarden Franken zu erhalten. Ohne eine moderne und leistungsfähige Exportrisikoversicherung würde die Schweiz international benachteiligt.

Dennoch darf die neue Exportrisikoversicherung nicht zu einer Subventionierung von Unternehmen führen. Es ist daher zu begrüssen, dass die Subsidiarität des Angebots und die finanzielle Eigenständigkeit zu den Grundsätzen der Revisionsvorlage gehören. Die neu ausgestaltete ERG ist damit WTO-konform. Soziale und ökologische Kriterien bei der Beurteilung von Garantien werden bereits heute berücksichtigt. Umweltschädigende Projekte werden verhindert und die Anwendung umweltschonender Technologien gefördert.

economiesuisse begrüsst die Absicht des Bundesrats, die ERG zu modernisieren. Eine international gleichwertige Exportrisikoversicherung ist für die Schweizer Exportwirtschaft wichtig.

Rückfragen:

florent.roudit@economiesuisse.ch

brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch