

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung – ein bewährter Nischenplayer für den Schweizer Industriestandort

Die Schweizer Exportwirtschaft hat die Finanz- und Wirtschaftskrise insgesamt gut gemeistert. Es stehen nun neue Herausforderungen an: Wie kann der Marktzugang für Schweizer Exporteure in strategischen Absatzmärkten weiter verbessert werden? Können die Schweizer Produktionskosten – inklusive Wechselkursniveau – konkurrenzfähig bleiben? Mit der Verabschiedung der Botschaft zur Revision des Exportrisikoversicherungsgesetzes vom 21. Mai 2014 hat der Bundesrat einen wichtigen Schritt getan, um in einem spezifischen Exportbereich die Standortattraktivität der Schweiz als Produktions- und Dienstleistungsexportland zu erhalten und zu verbessern.



Martin Gisiger
Stv. Ressortleiter
Exportförderung/Standortpromotion und Delegationsleiter OECD Exportkreditgruppe, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Die Exportrisikoversicherungen unterstützen auch globale Klimaschutzbemühungen, indem zum Beispiel Windkraftprojekte, die eine längerfristige Finanzierung benötigen, überhaupt erst finanzierbar gemacht werden.

Foto: Keystone

Die gesamten Warenexporte verzeichneten im Jahre 2009 zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise einen substanziellen Rückgang von rund 12,5% gegenüber 2008. Die Kontraktion war nur kurz, und im Jahre 2010 (siehe *Grafik 1*) konnte wieder ein Exportwachstum von 7,2% registriert werden. Nach einer Phase des raschen Handelswachstums in den Jahren 2003 bis 2007 zeichnet sich in der Schweiz seit 2009 nach einem kurzen krisenbedingten Einbruch im Jahre 2008 eine Phase der Konsolidierung ab. Im Jahre 2013 lagen die schweizerischen Warenexporte mit 210 Mrd. Franken rund 0,3% über dem Vorjahreswert.

Der Schweizer Aussenhandel ist nach wie vor stark auf die Länder der Europäischen Union ausgerichtet (siehe *Grafik 2*). Zahlreiche Länder dieses traditionell wichtigsten Schweizer Absatzmarktes, insbesondere im südlichen Europa, befinden sich weiterhin in einer schwierigen Lage, welche sich durch eine hohe Arbeitslosigkeit, tiefe Wachstumsraten und eine hohe Staatsverschuldung kennzeichnet. In einem Vergleich zwischen den Jahren 2007 und 2013 zeigt sich, dass

die relative Bedeutung von West- und Südeuropa als Schweizer Exportdestinationen leicht gesunken ist. Dieser Rückgang wurde durch das Exportwachstum in Nordamerika und Asien mehr als kompensiert.

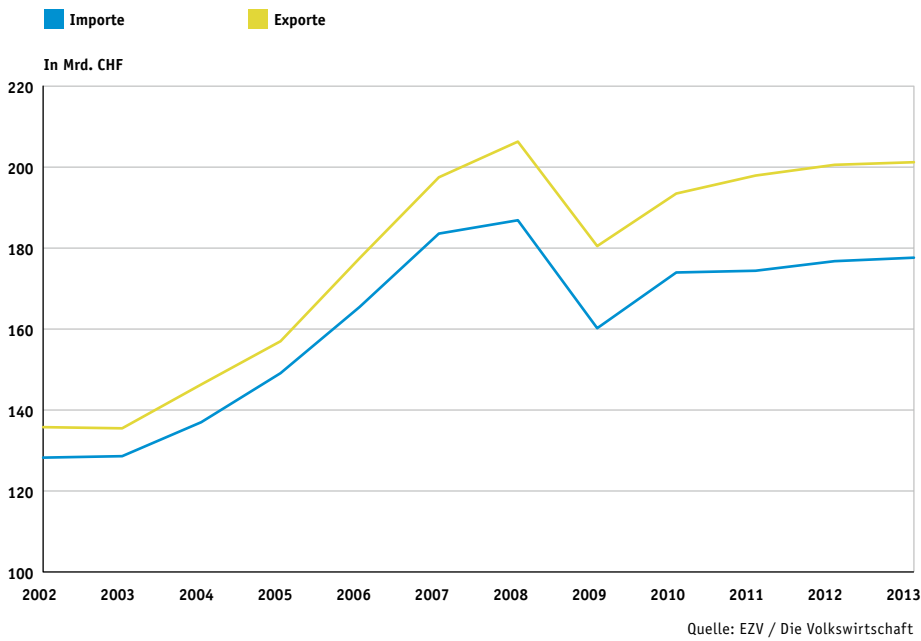
Die Exporte der Chemie- und Pharmabranche betragen im Jahr 2013 rund 81 Mrd. Franken und steigerten sich gegenüber dem Jahr 2007 um rund 12 Mrd. Franken. Ein weiterer für den Industriestandort Schweiz wichtiger Exportsektor ist der Maschinenbau, der im Jahre 2013 Ausfuhren von 17 Mrd. Franken verzeichnete. Die Stromerzeugung und -verteilung sowie die Schienenfahrzeugbranche sind in der Schweiz seit Langem verankert und exportierten zusammen rund 3 Mrd. Franken. Diese vier kapitalintensiven Industriebranchen generieren eine hohe Nachfrage nach Kreditversicherungen und Garantien im Zusammenhang mit Exporten.

Die ausenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Wandel

Neben der unternehmerischen Leistung sind die staatlichen Rahmenbedingungen

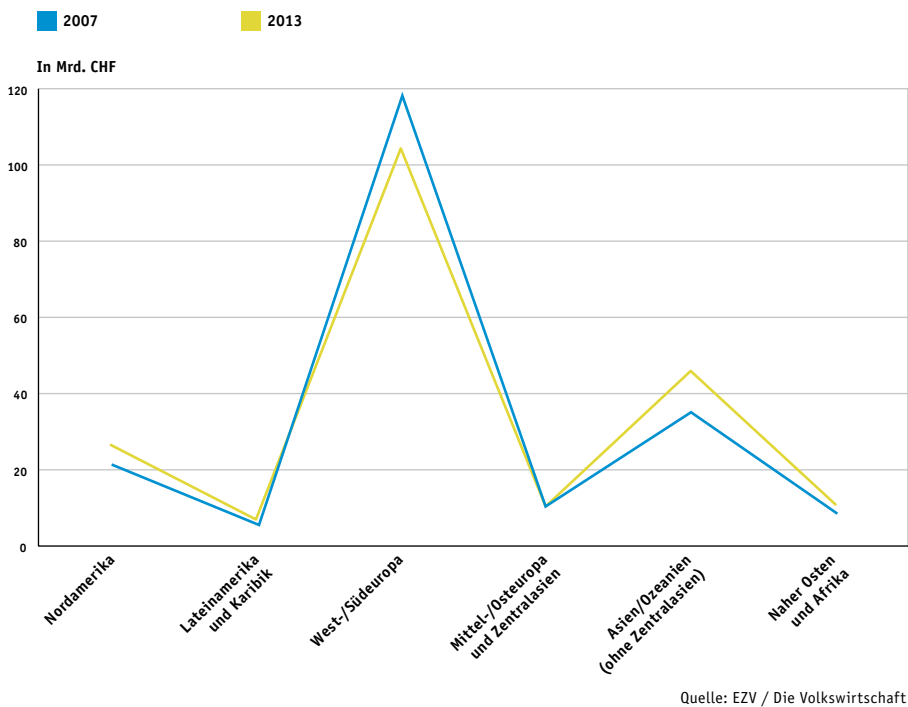
Grafik 1

Schweizer Warenhandel, 2002–2013



Grafik 2

Exporte nach Weltregionen – Vergleich 2007 und 2013



für den Exporterfolg massgebend. Stabile Wechselkurse, attraktive Arbeitsmarktbedingungen und ein offener Marktzugang sind für die wertschöpfungsintensive Exportwirtschaft in der Schweiz massgebende Standortfaktoren. Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» im Februar 2014 stellen sich im Arbeitsmarkt neue Herausforderungen. Mit jedem Freihandelsabkommen, wie

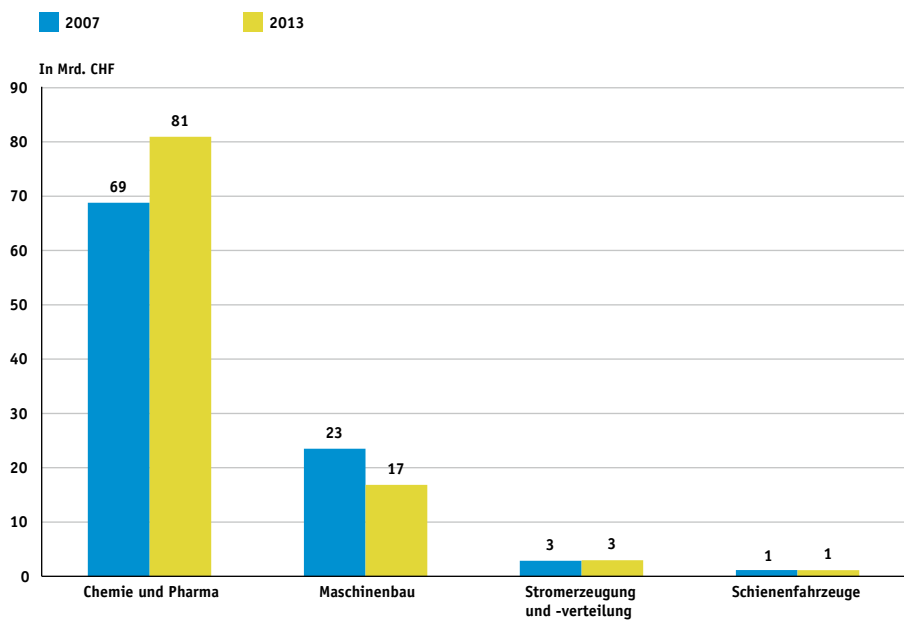
sie 2013 mit Costa Rica, Panama und China abgeschlossen werden konnten, verbessert die Schweiz ihre Standortattraktivität für Exporteure und sichert damit die einheimische Wertschöpfung.

Mit der globalen Wirtschaftsintegration sind neben vielen Chancen auch Risiken verbunden. Die Exporte profitieren von einer guten Konjunkturerwicklung in den angestammten Absatzmärkten – und werden in Mitleidenschaft gezogen, wenn diese sich schwach entwickeln. Deshalb ist für die schweizerischen Exporteure – neben der Pflege der bestehenden – die Erschliessung neuer Absatzmärkte wichtig. Eine erfolgreiche Diversifizierung verlangt unternehmerische Initiative und bedingt ein pragmatisches Risikomanagement. Im Bereich der Absicherung von Wechselkursrisiken können Schweizer Exporteure und Importeure auf ein breites Angebot an entsprechenden Instrumenten am Markt zurückgreifen.¹ Am 6. September 2011 legte die Schweizerische Nationalbank (SNB) den Mindestkurs des Euros zum Franken auf eine Untergrenze von 1.20 Franken fest. Damit hat sie die Volatilität des Frankens stark reduziert und die Planungssicherheit für die Exporteure und Importeure wiederhergestellt. Für Unternehmen ist es möglich, sich gegen kurzfristige Wechselkursvolatilität abzusichern, jedoch nicht gegen längerfristige Aufwertungs- und Abwertungstendenzen. In der Regel gilt: Je länger der Absicherungszeitraum ist, desto höher sind die zu versichernden Risiken und desto teurer die Absicherungsinstrumente.

Ein gut funktionierender, berechenbarer Finanzsektor ist ein massgebender Standortfaktor für Exporteure, welche sich den Zugang zu Bankkrediten für die Finanzierung der Exporte sichern müssen. Im Nachgang zur Finanzkrise sind permanente Strukturveränderungen insbesondere im Bankensektor zu beobachten. Das betrifft die Banken durch die neuen Basel-III-Vorschriften, welche bei den Eigenmitteln und der Bankenliquidität neue Regeln setzen. Auf der Kreditnachfrageseite haben Exporteure gegenüber inlanderorientierten Firmen in der Regel einen höheren Finanzierungsbedarf. Denn die Finanzierungsverhandlungen mit dem ausländischen Abnehmer sind zumeist schwieriger und auch härter als mit inländischen Abnehmern. Die Finanzierungsbedingungen können gar entscheidend sein für den Zuschlag bei einem Geschäft. Die teilweise langen Fristen zwischen Produktion und Zahlung nach Auslieferung müssen finanziert werden. Mit der vorgeschlagenen Revision des Exportrisikoversicherungsgesetzes (ServG)² wird den Finanzierungsanforderungen der Exporteure Rechnung getragen.

Grafik 3

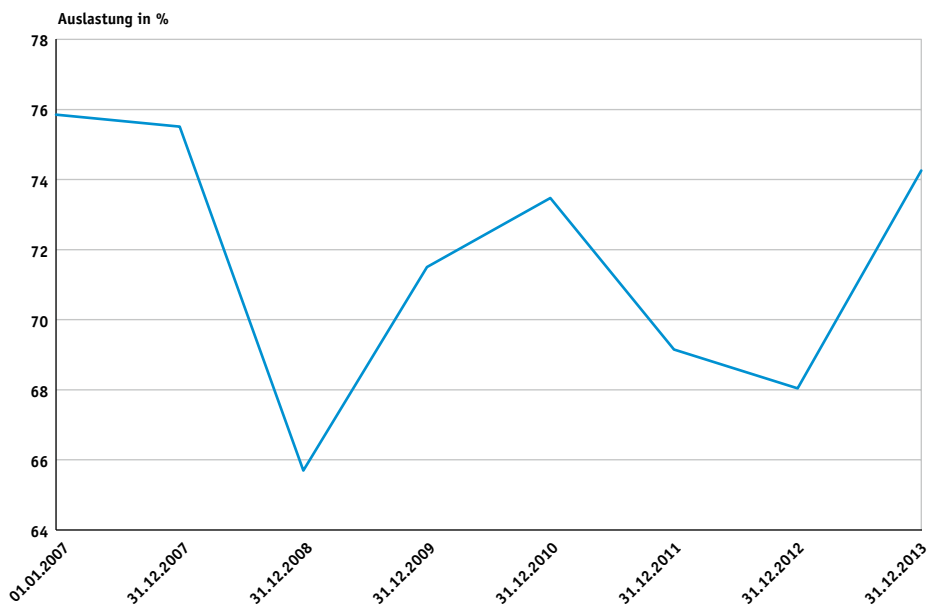
Exporte nach ausgewählten Branchen – Vergleich 2007 und 2013



Quelle: EZV / Die Volkswirtschaft

Grafik 4

Auslastung des Serv-Verpflichtungsrahmens von 12 Mrd. Franken, 2007–2013



Quelle: SERV / Die Volkswirtschaft

Subsidiär zum privaten Versicherungsmarkt

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Serv) ist die Nachfolgeinstitution der Exportrisikogarantie (ERG) und seit 1. Januar 2007 operativ tätig. Sie ist eine Anstalt des Bundes und unterstützt Schweizer Exporteure subsidiär zum privaten Versicherungsmarkt, indem sie die politischen

und wirtschaftlichen Risiken bei Exportgeschäften absichert und so Zahlungsausfälle verhindert. Als gesetzliche Voraussetzung ist die Serv der längerfristigen Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Sie finanziert sich durch risikogerechte Prämien selber. Diese Voraussetzung erfüllt die Serv seit 2007 ohne Schwierigkeiten. Sie versichert neben staatlichen auch private Käuferrisiken, welchen eine wachsende Bedeutung zukommt. Die gesetzlichen Ziele der Serv sind die Erhaltung und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb.

Bei der Schaffung der Serv setzte der Bundesrat den maximalen Verpflichtungsrahmen, innerhalb dessen sie Versicherungs- und Garantieverpflichtungen übernehmen darf, auf 12 Mrd. Franken fest. Die Ausnutzung des Verpflichtungsrahmens blieb seit der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Serv im Jahre 2007 relativ stabil bei durchschnittlich rund 72% (siehe *Grafik 4*).

Obwohl in der Schweiz wie in vielen hoch entwickelten Volkswirtschaften die Deindustrialisierung ein Thema ist, können sich die traditionellen Schweizer Industriesektoren auf den Weltmärkten bisher behaupten. Die Serv trägt entscheidend dazu bei, dass der schweizerische Industriesektor auch in schwierigeren Märkten und bei komplexen Produkten mit hohem Finanzierungsbedarf erfolgreiche Angebote ausarbeiten kann. Im Jahre 2013 wies nach Branchen die Chemie- und Pharmaindustrie mit 1,7 Mrd. Franken den höchsten Anteil des Serv-Neugeschäfts aus. Die Nachfrage der Stromerzeugungs- und -verteilungsbranche, der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie sowie des Schienenfahrzeugsektors betrug je rund 1,3 Mrd. Franken. Die Nachfrage des Dienstleistungssektors nach Serv-Deckungen ist demgegenüber, obwohl tendenziell steigend, noch bescheiden.

Unterschiedlich ausgebaute staatliche Lösungen

Die staatlichen Exportkreditversicherungen decken mit ihrem Angebot Lücken, die im privaten Versicherungsmarkt bestehen: einerseits bei Exportgeschäften mit erhöhten Risiken, andererseits aber auch in konjunkturell unsicheren Zeiten, in welchen sich der private Markt tendenziell aus dem Versicherungsgeschäft zurückziehen muss. Viele staatliche Exportkreditversicherungen bieten seit vielen Jahren neben der klassischen Exportkreditversicherung

Kasten 1

Revision der Serv auf einen Blick

Die geplanten Teilrevisionen des Exportrisikoversicherungsgesetzes (Punkte 1–4) sowie der Verordnung (Punkte 5–7) enthalten folgende Vorschläge:

- dauerhafte Ergänzung des Angebots mit der Fabrikationskreditversicherung, der Bondgarantie und der Refinanzierungsgarantie;
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Abschluss von privatrechtlichen Rückversicherungsverträgen;
- Abschluss von Versicherungen in der Regel durch Verfügungen statt wie bisher durch öffentlich-rechtliche Verträge;
- gesetzliche Verankerung von Anzeigepflichten, welche heute ein Standardinstrument in der Korruptionsbekämpfung sind;
- Systematisierung der Anforderungen an den schweizerischen Wertschöpfungsanteil als Voraussetzung für die Gewährung einer Versicherung durch die Serv;
- selektive Anpassung der maximalen Deckungssätze;
- explizite Erwähnung der Menschenrechte in der Verordnung.

Kasten 2

Befristete Angebote ins ordentliche Recht überführen

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Serv 2009 im Auftrag des Bundes zusätzliche Produkte eingeführt, welche bis Ende 2015 befristet sind. Grundlage für diese neuen Produkte war die Annahme, dass es bei den Schweizer Exporteuren zu Liquiditätsgpässen kommen und gleichzeitig der angespannte Interbankenmarkt Exportkredite verteuern könnte. Beides hätte der Schweizer Exportwirtschaft geschadet. Besonders die Produkte zur Bekämpfung von Liquiditätsgpässen haben sich sehr bewährt. Neben der Einführung der neuen Produkte wurde auch der Deckungssatz für wirtschaftliche Risiken befristet bis Ende 2015 auf maximal 95% angehoben. Im Rahmen der Teilrevision des ServG sollen diese Angebote ins ordentliche Recht überführt werden.

- 1 Für weitere Informationen zur Wechselkursabsicherung siehe KMU-Portal: www.kmu.admin.ch > Praktisches Wissen > Import / Export > Deckung der Risiken > Wechselkursrisiken.
- 2 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, ServG) vom 21. Mai 2014.
- 3 Abrufbar unter: www.oecd.org > Topics > Trade > Export Credits > The Arrangement on Export Credits.

zusätzlich die Exportfinanzierung an. Letztere beinhaltet die direkte Kreditvergabe bei Exporttransaktionen. Die Serv beschränkt ihre Geschäftsaktivitäten auf das Versicherungs- und Garantiegeschäft (*Pure Cover*).

Im Kontrast dazu haben angelsächsische Länder wie Grossbritannien und die USA im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise die Förderung ihres Exportsektors als konjunkturpolitische Massnahme priorisiert. Dabei hat die *Export-Import-Bank der USA* ihr Exportkreditvolumen stark ausgeweitet. Die *UK Export Finance* wird per Mitte Jahr 2014 ein neues Instrument der Exportkreditfinanzierung einführen, welches britischen Exporteuren erlauben soll, Liquiditätsgpässe zu überbrücken.

Die Leistungen der Exportkreditversicherungen haben handels- und entwicklungsfördernde Effekte. Man muss davon ausgehen, dass viele Entwicklungsländer beispielsweise nur deshalb Zugang zu lebenswichtigen pharmazeutischen Produkten haben, da die Zahlungsrisiken von Exportkreditversicherungen gedeckt werden. Des Weiteren dürften viele grenzüberschreitende Geschäfte im Zusammenhang mit kapitalintensiven Infrastrukturvorhaben (Energieversorgung) und im Logistikbereich (Schiff-, Eisenbahnbau, Flugzeuge) ohne staatliche Deckungen nicht finanzierbar sein, weil die einzelnen Risiken zu hoch wären.

Die OECD-Exportkreditgruppe setzt den internationalen Standard

Gemäss WTO sind staatliche Quersubventionierungen im Bereich der Exportfinanzierung nicht statthaft. Die internationalen Rahmenbedingungen (*Level Playing Field*) werden für Exportkreditagenturen im Rahmen der OECD-Exportkreditgruppe gesetzt und auch überwacht. Dazu werden Mindestprämien und -konditionen im Exportversicherungs- sowie -finanzierungsgeschäft festgelegt. Weiter werden auch die maximalen Laufzeiten geregelt. Im «Arrangement staatlich unterstützter Exportkredite»³ werden die maximalen Laufzeiten festgeschrieben: Für Länder mit hohem Einkommen (Länderkategorie I) beträgt diese maximale Laufzeit fünf Jahre (bzw. 8,5 Jahre mit Notifikation) und für die Länder mit weniger entwickelten Kapitalmärkten (Länderkategorie II) maximal zehn Jahre. Ausnahmen sind nur möglich in Sektoren mit sehr langen Amortisations- und Rückzahlungsfristen und unter der Voraussetzung, dass die Teilnehmerländer im Konsensus eine Ausnahme gewähren. Solche Ausnahmen bestehen in den Bereichen Schienenverkehr, Flugzeuge, Schiffe, Nuklearenergie, erneuerbare Energien und

Wasserprojekte sowie bei der Projektfinanzierung. Bei den erneuerbaren Energien und Wasserprojekten werden insbesondere globale Klimaschutzbemühungen unterstützt, indem Projekte, welche eine längerfristige Finanzierung benötigen (z.B. Windkraftprojekte), überhaupt erst finanzierbar gemacht werden. Bei hohen initialen Investitionsbedürfnissen und kleinen jährlichen Einnahmen sind längerfristige Finanzierungsangebote für die Realisierbarkeit eines Projekts notwendig. Die staatlichen Exportkreditversicherungen nehmen daher eine wichtige Rolle in der Versorgung der Entwicklungs- und Schwellenländer mit Technologieexporten ein, insbesondere im Bereich der Infrastrukturfinanzierung im weiteren Sinne.

Bei Ausnahmen müssen die jeweiligen Exportkreditversicherungen die Geschäfte notifizieren: Sie müssen die Finanzierungsdetails den Arrangement-Teilnehmern bekannt geben. Den einzelnen Teilnehmern sind Informationsrechte bei Notifizierungen vorbehalten, damit die Standards nicht unterlaufen werden können. Um versteckte Quersubventionierungen über eine zu freundliche Risikobeurteilung zu verhindern, erstellt eine Expertengruppe des Weiteren verbindliche Länderratings. An diese Ratings sind die Risikoprämien gebunden. Den einzelnen Exportkreditversicherungen bleibt es freigestellt, die festgelegten Länderratings individuell zu verschärfen; sie dürfen sie aber nicht unterlaufen.

Im Rahmen der OECD-Exportkreditgruppe kommt den Menschenrechten, dem Umweltschutz, der nachhaltigen Entwicklung und den Sozialstandards eine hohe Bedeutung zu. Die staatlichen Exportkreditversicherungen verpflichten sich, diese Standards einzuhalten und auch die entsprechend beantragten Projekte der Öffentlichkeit transparent darzulegen.

Gleich lange Spiesse für die Schweizer Exportwirtschaft

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung ist ein integraler Bestandteil der Standortförderungsinstrumente der Schweiz. Der Strukturwandel im Finanzgeschäft, die zunehmende Regulierung der Finanzdienstleister und die als Antwort darauf entstehenden neuen Deckungsangebote der konkurrierenden Exportkreditversicherungen erfordern eine regelmässige Überprüfung des Deckungsangebots. Die aktuell vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen der Serv ermöglichen, die Benachteiligung gegenüber der Konkurrenz in den OECD-Ländern zu verringern. ■