

9.2.6

Botschaft

zu den Rückversicherungsverträgen auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie zwischen der Schweiz und Frankreich sowie zwischen der Schweiz und Österreich

vom 9. Januar 2002

9.2.6.1 Allgemeiner Teil

9.2.6.1.1 Übersicht

Grössere Exportaufträge schweizerischer Unternehmen enthalten mehr und mehr Teil- oder Zulieferungen aus dem Ausland. Für die von einem ausländischen Unterlieferanten stammenden Anteile erhält der Exporteur jedoch von jenem Drittland keine Versicherung, da er dort nicht niedergelassen ist. Von seiner eigenen Exportkreditversicherung (EKV) erhält er ebenfalls keine Versicherung, sofern der zulässige Auslandsanteil überschritten wird. Der Unterlieferant seinerseits erhält von seiner EKV keine Versicherung, weil er als Unterlieferant keinen Zahlungsanspruch gegen den Käufer hat.

Um die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern, arbeiten die nationalen Exportkreditversicherer heute mit dem Instrument der Rückversicherungen. Der Erstversicherer nimmt gegenüber dem Exporteur das ganze Exportgeschäft samt ausländischen Zulieferungen in Deckung. Alsdann beschafft sich der Erstversicherer bei der EKV des Landes, aus dem die Zulieferung stammt, gegen Zahlung des entsprechenden Prämienanteils eine Rückversicherung im Umfang der ausländischen Zulieferung.

Die mit dem französischen Exportkreditversicherer – der Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface), Paris – und dem österreichischen Exportkreditversicherer – der Österreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB), Wien – ausgehandelten Verträge bilden den Rahmen für den Abschluss einzelner Rückversicherungsgeschäfte. Nach den Verträgen kann die eine Partei der anderen für konkrete Exportgeschäfte vorschlagen, eine Rückversicherungsdeckung zu übernehmen. Die um Rückversicherung angegangene Partei prüft dann, ob sie die Deckung unter den im Vertrag festgehaltenen und allfälligen weiteren Bedingungen übernehmen will.

Gegenüber Dritten tritt ausschliesslich der Erstversicherer in Erscheinung, und der Rückversicherer bleibt im Hintergrund. Unabhängig davon, ob der schweizerische Exporteur Haupt- oder Unterlieferant ist, bleiben für unsere Exportrisikogarantie (ERG) die Risiken auf den jeweiligen schweizerischen Lieferanteil begrenzt. Als Erst- oder Rückversicherer wird die ERG nur Leistungen erbringen, zu denen sie auch als Alleinversicherer befugt wäre.

9.2.6.1.2

Ausgangslage

Exportaufträge schweizerischer Unternehmen enthalten mehr und mehr Teil- oder Zulieferungen aus dem Ausland. Die Bedingungen der Exportrisikoversicherungen der Industrieländer sind indes auf Exportgeschäfte ausgerichtet, die im Wesentlichen aus Lieferungen und Leistungen aus dem betreffenden Land bestehen; sie decken ausländische Anteile oft nur bis zu bestimmter, relativ geringer Höhe. Bei kleineren Geschäften kann ein darüber hinausgehender ausländischer Lieferanteil gegen eine Zusatzgebühr mitversichert werden. Bei grösseren Exportgeschäften, die bedeutende Auslandsanteile enthalten, steht der versicherte Exporteur vor dem Problem, dass er wegen Überschreitung des zulässigen Auslandsanteils überhaupt keine oder nur für den Inlandsanteil Deckung erhält. Für die aus anderen Ländern stammenden Exportleistungen erhält er in jenen Drittländern keine Versicherung, da er dort ja nicht niedergelassen ist; auch der Zulieferer erhält keine Deckung, weil er nicht Exporteur und nicht Vertragspartner des ausländischen Bestellers ist. Als Folge davon wird das Risiko, für ausländische Zulieferungen bezahlt zu werden, auf den Exporteur übertragen; er wird aber oft nicht zu dessen Übernahme bereit sein, was wiederum zum Scheitern eines Exportgeschäfts zum Schaden der Unternehmen aus allen beteiligten Ländern führt. Im Fall Österreichs schafft eine in den Siebzigerjahren abgeschlossene Gegenseitigkeitsvereinbarung immerhin den Rahmen dafür, dass die ERG österreichische Unterlieferungen und die OeKB schweizerische Unterlieferungen bis zur Höhe von 30 Prozent mitversichern. Für grössere Auslandsanteile, wie sie heute bei komplexen und langfristigen Grossprojekten die Regel sind, besteht dagegen keine Gegenseitigkeit; diese Situation ist nicht befriedigend. Hinzu kommt, dass es bei Grossprojekten sinnvoll ist, das Risiko soweit möglich auf mehrere Exportkreditversicherungen zu verteilen.

Zu diesem Zweck arbeiten die nationalen Exportkreditversicherungen heute mit Rückversicherungen: Der Erstversicherer nimmt gegenüber dem Exporteur das ganze Exportgeschäft samt ausländischen Zulieferungen in Deckung; alsdann beschafft sich der Erstversicherer bei der Exportkreditversicherung des Landes, aus dem die Zulieferung stammt, gegen Entgelt eine Rückversicherung im Umfang der ausländischen Zulieferung. Rechtliche Grundlage dieser Rückversicherung ist ein Rückversicherungsvertrag zwischen Erst- und Rückversicherer. Zwischen den grösseren Exportkreditversicherern Europas bestehen bereits solche Vereinbarungen; namentlich Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, die Niederlande und Österreich haben derartige bilaterale Vertragsnetze geschaffen. Seit Mai 2001 steht auch ein Rückversicherungsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland in Kraft.

Für den Exporteur hat das System der Rückversicherung überdies den Vorteil, dass er immer nur mit einer einzigen Exportkreditversicherung zu tun hat (Grundsatz des «one stop shop»); gerade bei Grossprojekten ist es höchst unbefriedigend, wenn der Exporteur den Exportvertrag – soweit überhaupt möglich – aufsplitten und mit mehreren Exportkreditversicherungen einzeln und im Ergebnis je verschiedene Garantiebedingungen aushandeln muss, wie das heute bei der aus dem Jahr 1965 stammenden Administrativvereinbarung der ERG-Geschäftsstelle mit Frankreich der Fall ist. Für die Rückversicherung sorgt der Erstversicherer. Zwischen dem Exporteur und dem Rückversicherer bestehen weder ein Rechtsverhältnis noch sonstige Kontakte. Wie die Erfahrungen der erwähnten europäischen Länder zeigen, wird die Möglichkeit der Rückversicherung vor allem bei Grossprojekten (namentlich Projektfinanzierungen), bei Lieferungen in risikobehaftete Länder (z.B. Lieferung von Textilmaschinen nach China) und naturgemäss immer dann verwendet, wenn an ei-

nem Exportauftrag Unternehmen des gleichen Konzerns in verschiedenen Ländern (Firma A. Schweiz und Firma A. Frankreich) beteiligt sind. Das Geschäftsvolumen, das auf die ERG durch die Rückversicherung – sei es als Erst-, sei es als Rückversicherer – zukommt, ist mangels empirischer Grundlagen nur sehr schwer abzuschätzen; zuverlässige Angaben können nicht gemacht werden.

9.2.6.2 Besonderer Teil: Grundzüge des Vertrages

9.2.6.2.1 Anwendbarkeit

Die mit der französischen Coface und der österreichischen OeKB ausgehandelten Verträge bilden den Rahmen für den Abschluss einzelner Rückversicherungsgeschäfte. Sie kommen dann zur Anwendung, wenn ein Exporteur aus einem Vertragsstaat Unterlieferanten aus dem anderen Vertragsstaat bezieht, wobei der Exporteur gegenüber dem Besteller allein berechtigt und verpflichtet ist, also das ganze Risiko des Exportgeschäfts allein trägt (je Art. 2 Ziff. 1). Hat der Exporteur mit dem Unterlieferanten hingegen vereinbart, den Preis für die Leistung des Unterlieferanten nur dann und erst in jenem Zeitpunkt zu zahlen, wenn er die Zahlung für seine Exportleistungen erhalten hat («if-and-when»-Klausel), finden die Abkommen keine Anwendung (Art. 2 Ziff. 2 des Vertrags mit Coface, Art. 2 Ziff. 3 des Vertrags mit OeKB); in diesen Fällen kann sich der Unterlieferant bei seiner Exportkreditversicherung direkt versichern.

Nach den Verträgen kann die eine Partei der anderen für konkrete Exportgeschäfte vorschlagen, eine Rückversicherungsdeckung zu übernehmen (je Art. 1). Die um Rückversicherung angegangene Partei muss dann prüfen, ob sie die Deckung übernehmen kann. Massgebend dafür ist vor allem, ob der Erstversicherer Risiken deckt, welche der Rückversicherer ebenfalls decken könnte, wenn er Erstversicherer wäre. Für die Schweiz bedeutet das vor allem, dass die ERG als Rückversicherer nur jene Risiken decken kann, welche nach Artikel 4 und 5 des Bundesgesetzes vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie (SR 946.11, ERGG) und Artikel 3 und 10 der Verordnung vom 15. Juni 1998 über die Exportrisikogarantie (SR 946.111, ERGV) versicherbar sind; ausserdem gelten der maximale Deckungssatz gemäss Artikel 6 ERGG sowie die Regeln über den schweizerischen Hersteller und Leistungsursprung nach Artikel 2 ERGV (vgl. je auch Art. 4 der Verträge).

Da der Erstversicherer eine einheitliche Deckung für das ganze Geschäft abgibt, wird der Rückversicherer in Fällen, in denen der Erstversicherer mehr Risiken deckt als er selber, die Übernahme der Rückversicherung nur ablehnen können. Konkret wird dieser Fall eintreten, wenn Coface oder OeKB als Erstversicherer das private Delkredererisiko mit abdecken; da die ERG dieses Risiko mit Ausnahme von Banksicherheiten nicht deckt, es von der Rückversicherung aber auch nicht ausschliessen kann, kann die ERG den Rückversicherungsantrag von Coface bzw. OeKB nur ablehnen.

9.2.6.2.2 Verhältnis zwischen Erst- und Rückversicherer

Den Grundsätzen der Rückversicherung entsprechend entscheidet im Schadenfall der Erstversicherer, ob die Voraussetzungen für eine Entschädigungsleistung erfüllt sind und er dem Exporteur Deckung leisten muss. Der Rückversicherer hat auf die-

sen Entscheid keinerlei Einfluss. Wenn der Erstversicherer alsdann die Rückversicherung geltend macht, prüft der Rückversicherer allein, ob die Voraussetzungen für die Leistung der Rückversicherungsentschädigung vorliegen. Ist das der Fall, muss der Rückversicherer eine Entschädigung leisten; er kann die Zahlung nur verweigern, wenn der Erstversicherer bei seinem Entscheid den Rückversicherungsvertrag oder besondere Bedingungen des einzelnen Rückversicherungsgeschäfts verletzt hat.

Auch tritt gegenüber Dritten ausschliesslich der Erstversicherer in Erscheinung und der Rückversicherer bleibt im Hintergrund; das Rückversicherungsverhältnis ist nur zwischen seinen Parteien bedeutsam. Bei wesentlichen Entscheidungen hat der Erstversicherer den Rückversicherer jedoch zu konsultieren. Das gilt etwa, wenn der Erstversicherer dem Exporteur Weisungen zur Schadensvermeidung oder -verminderung erteilt (je Art. 9 Ziff. 2), wenn er Regressmassnahmen ergreift (je Art. 12 Ziff. 1) oder bei Umschuldungen (je Art. 14). Will der Erstversicherer auf Forderungen verzichten, genügt die Konsultation nicht. Er benötigt hiezu die Zustimmung des Rückversicherers (Art. 12 Ziff. 2 Coface-Vertrag, Art. 12 Ziff. 3 OeKB-Vertrag); die Zustimmung ist im Innenverhältnis der Parteien von Bedeutung.

Die Parteien können sich im Rahmen des vorliegenden Vertrags in jenen Fällen Rückversicherung gewähren, in denen ein in einem Vertragsstaat ansässiger Exporteur zur Vertragserfüllung Unterlieferanten aus dem anderen Vertragsstaat bezieht (je Art. 2). Ob allerdings eine Rückversicherung gewährt werden soll, entscheidet die Exportrisikoversicherung im Land des Unterlieferanten in jedem einzelnen Fall; es besteht keine Rückversicherungspflicht, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung des Rückversicherungsvertrags gegeben sind. Die Lieferungen, für welche die ERG eine Rückversicherung übernimmt, müssen schweizerischen Ursprungs sein; soweit Zulieferungen aus Drittstaaten dem schweizerischen Lieferanteil zuzurechnen sind, muss der angemessene schweizerische Wertschöpfungsanteil gewahrt bleiben (vgl. Art. 2 Abs. 2 ERGV).

9.2.6.2.3 Versicherungsumfang und Verfahren

Die Höhe der Rückversicherung bestimmt sich nach dem Verhältnis des französischen bzw. österreichischen und des schweizerischen Lieferanteils (je Art. 7, Anhang A). Nachträgliche Änderungen des Leistungsursprungs werden nur berücksichtigt, wenn sie einen bestimmten Minimalumfang überschreiten (je Art. 11). Als Erstversicherer tritt in der Regel jene Exportkreditversicherung auf, aus deren Land der wertmässig grössere Anteil an Exportleistungen stammt, wobei dieser Grundsatz mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse und Bedürfnisse im einzelnen Fall flexibel gehandhabt werden kann (je Art. 6). Der Erstversicherer schuldet dem Rückversicherer eine Rückversicherungsprämie; sie wird grundsätzlich als Anteil an der Gesamtprämie berechnet, welcher dem Rückversicherungsanteil entspricht (je Art. 10). Der Erstversicherer kann ausserdem 10 Prozent der Gesamtprämie für seine Verwaltungskosten einbehalten (je Art. 10 Ziff. 1 Abs. 2).

Die Verfahrensregeln für die Abwicklung eines Rückversicherungsgeschäfts zwischen Erst- und Rückversicherer sind in Anlage 3 und den Anhängen B bis F geregelt (je Art. 13).

9.2.6.2.4 Vertragsparteien und Inkrafttreten

Parteien der Verträge sind die Schweizerische Eidgenossenschaft einerseits und der Französische Staat bzw. die Republik Österreich andererseits. Der Französische Staat wird durch die Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface) vertreten, eine privatrechtliche Körperschaft mit Sitz in Paris. Nach dem Gesetz vom 5. Juli 1949 und dem Dekret vom 14. Mai 1994 führt die Coface die Exportkreditversicherung im Auftrag und auf Rechnung des Französischen Staates durch. Der Vertrag unterliegt dort der Genehmigung des Finanzministeriums. Die Republik Österreich wird von der Österreichischen Kontrollbank AG (OeKB) vertreten, ebenfalls eine Gesellschaft des privaten Rechts. Gemäss § 5 des Ausfuhrförderungsgesetzes von 1981 führt die OeKB die staatliche österreichische Exportkreditversicherung als Bevollmächtigte der Bundesrepublik Österreich durch. Dagegen ist die schweizerische Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie die mit der Geschäftsführung der Exportrisikogarantie betraute Stelle des Bundes ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Die Verträge treten nach ihrer Unterzeichnung mit der Ratifikation durch die Schweiz in Kraft (je Art. 17 Ziff. 1). Unter Beachtung einer Kündigungsfrist von drei Monaten können sie jeweils auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden (je Art. 17 Ziff. 2). Die Kündigung hat selbstverständlich keine Auswirkungen auf Rückversicherungsverpflichtungen, welche die Parteien vor der Kündigung eingegangen sind; sie bleiben weiterhin wirksam.

9.2.6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Folgen der Verträge haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Sowohl die einzelnen Rückversicherungsgeschäfte, welche im Rahmen dieser Verträge abgeschlossen werden, als auch die Personal- und anderen Verwaltungskosten der Geschäftsstelle für die ERG werden über den Fonds für die Exportrisikogarantie abgewickelt. Dieser rechtlich unselbstständige, eigenwirtschaftliche Fonds ist nicht Bestandteil der Finanzrechnung des Bundes (Art. 6a ERGG).

9.2.6.4 Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorliegende Ausweitung des staatlichen Leistungsangebotes im Bereich der Exportrisikogarantie – einem Instrument zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung des Aussenhandels – findet ihre Begründung in der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft und der damit verbundenen abnehmenden Wertschöpfungstiefe im Inland.

Nutznieser dieser Massnahme sind jene Unternehmen (und damit ihre Beschäftigten), die gegen Entrichtung einer Prämie in den Genuss einer Exportrisikogarantie gelangen können. Sie haben es einfacher, im Wettbewerb um Exportaufträge geeignete französische oder österreichische Subkontrahenten beizuziehen. Nutzniesser sind auch schweizerische Zulieferer von in Frankreich oder Österreich domizilierten Anbietern, weil sie nur noch mit diesen in einem Vertragsverhältnis stehen und nicht zusätzlich Verträge mit deren Kunden und der schweizerischen ERG abschliessen müssen.

Die Massnahme bewirkt tendenziell eine Steigerung der internationalen Arbeitsteilung, was positive Wohlstandseffekte erwarten lässt, solange die von der Exportrisikogarantie versicherten Geschäfte in genügend zukunftssträchtigen Gebieten getätigt werden. Die Unterstützung in Form von Garantien ist weitgehend international harmonisiert; für risikobehaftete Geschäfte gilt die Exportkreditversicherung als notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung zur Teilnahme am Wettbewerb. In der Regel entscheidet der Markt auf Grund technischer und preislicher Faktoren über die Konkurrenzfähigkeit der Exporteure.

Die Alternative besteht darin, dass der Subkontrahent direkt mit dem Auftraggeber einen Vertrag über die Teillieferung abschliesst und diesen Vertrag dann bei seiner Exportkreditversicherung anmeldet. Schweizerische Systemlieferanten müssen bei dieser (der heutigen) Lösung ihren Subkontrahenten aus Frankreich oder Österreich mehr Risiken überbinden als ausländischen Systemlieferanten aus jenen Staaten, deren Exportkreditversicherungen durch Rückversicherungsverträge wie die vorliegenden bereits mit der Coface oder OeKB zusammenarbeiten; das ist ein Wettbewerbsnachteil. Die Verträge ermöglichen nun ein weniger schwerfälliges Vorgehen.

Allfällige Vollzugsprobleme (z.B. Zuständigkeit für Anweisungen der Versicherer hinsichtlich Massnahmen zur Schadensbegrenzung) sollten dank der eingehenden Vertragsregelungen vermieden werden können.

9.2.6.5 Legislaturplanung

Die Verträge entsprechen der Absicht von Ziel 3 (Einsatz zu Gunsten einer offenen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung; R7 Weiterentwicklung einer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik) des Berichts über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2276); danach wird der Bundesrat u.a. die Dienstleistungen der Exportrisikogarantie überprüfen. Rückversicherungsverträge erleichtern die internationale Zusammenarbeit unter ERG-Instituten und Exporteuren innerhalb des bestehenden rechtlichen Handlungsrahmens unserer ERG.

9.2.6.6 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Europäische Union hat 1997 ihre Mitglieder angewiesen, von staatlichen Garantien für marktfähige Exportkreditrisiken (wirtschaftliche Risiken nichtöffentlicher Schuldner in 23 OECD-Ländern bei einer Höchststrikodauer unter zwei Jahren) abzusehen, weil dafür ein privater Wettbewerbsmarkt besteht. Ab 2001 umfassen die marktfähigen Risiken zudem politische Risiken und öffentliche Schuldner. 1998 hat die EU eine Richtlinie zur Harmonisierung der wichtigsten EKV-Bestimmungen für mittel- und langfristige Geschäfte erlassen. Im Rahmen dieses Gemeinschaftsrechts liegt die Zuständigkeit für die staatlichen Exportkreditversicherungen heute bei den Mitgliedstaaten. Die europäischen und aussereuropäischen Industrieländer einschliesslich der Mitgliedstaaten der EU koordinieren ihre EKV-Deckungen im Rahmen der Berner Union, einem nach schweizerischem Recht konstituierten Verein. Die darin vertretenen Exportkreditversicherer haben bereits vor einiger Zeit begonnen, gegenseitige Rückversicherungsverträge abzuschliessen. Die vorliegenden Verträge stimmen sowohl von den Zielen als auch den Lösungsansätzen her mit den Verträgen der anderen europäischen Exportkreditversicherungen überein. Frankreich und Österreich können auch im Rahmen des Rückversicherungsvertrages als

Erst- oder Rückversicherer keine Leistungen erbringen, die mit den EU-Bestimmungen nicht vereinbar wären; damit sind auch der Schweiz Grenzen für Leistungen der ERG unter den Rückversicherungsverträgen gesetzt.

9.2.6.7 Verfassungsmässigkeit

Es ist verfassungsmässige Aufgabe des Bundes, die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren (Art. 101 BV). Auch ist der Bund zuständig, Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu treffen (Art. 100 Abs. 1 BV). Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels sind Zwecke, die bereits in Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie von 1958 genannt sind. Die vorliegenden Rückversicherungsabkommen ergänzen das Gesetz und tragen der seit dessen Erlass zunehmenden Beteiligung von Zulieferern aus mehreren Staaten an einem Exportgeschäft Rechnung. Garantienehmer der ERG und Deckungsnehmer von Coface und OeKB mit einer Rückversicherung der ERG werden gleich behandelt; bei der Gewährung einer Rückversicherung sind Gesetz und Verordnung über die ERG zu beachten (vgl. Ziff. 9.2.6.2.1). Ausserdem ist der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig (Art. 54 BV), wozu insbesondere der Abschluss von Staatsverträgen gehört. Das Rückversicherungsabkommen stützt sich damit auf eine genügende verfassungsmässige Grundlage.

Für die Genehmigung der vorliegenden Abkommen ist die Bundesversammlung zuständig (Art. 166 Abs. 2 BV). Die Abkommen sind kündbar, sie sehen weder den Beitritt zu einer internationalen Organisation noch eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung vor. Mit den Abkommen ist kein Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften verbunden. Der Ihnen unterbreitete Bundesbeschluss unterliegt somit weder dem obligatorischen Referendum gemäss Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b noch dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung.