



Schlussbericht
Evaluation Schweizerische
Exportrisikoversicherung SERV

Mai 2010

Zusammenfassung

Per 1. Januar 2007 nahm die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) als Nachfolgeorganisation der Exportrisikogarantie (ERG) ihren Betrieb auf. Die vorliegende Evaluation untersucht erstmalig in einem Gesamtüberblick die Geschäftstätigkeit der SERV im Zeitraum zwischen 2007 bis Ende 2009. Insbesondere wird analysiert, inwieweit die SERV die vom Gesetzgeber anvisierten Ziele erreicht und die vorgegebenen Rahmenbedingungen eingehalten hat.

Die Tätigkeit der SERV hat letztlich zum Ziel, die Exportindustrie und den Wirtschaftsstandort Schweiz zu fördern und damit zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz beizutragen. Die Evaluation hat mittels eines Input-Output-Modells untersucht, welche Wirkungen von den SERV-gedeckten Geschäften auf die Schweizer Volkswirtschaft ausgehen. Nach dieser Analyse haben die SERV-gedeckten Geschäfte im jährlichen Durchschnitt eine Bruttowertschöpfung von 939 Mio. CHF bei den Exporteuren ausgelöst. Dazu kommt eine indirekte Bruttowertschöpfung von 1'581 Mio CHF, die bei den Zuliefern zur Exportindustrie bzw. bei weiteren Branchen durch die Einkommens- und Investitionseffekte ausgelöst wurden. Die direkte Beschäftigungswirkung beträgt im Durchschnitt pro Jahr 5'173 Vollzeitäquivalente (VZÄ) bzw. indirekt 10'971 VZÄ. Nicht untersucht wurden die sogenannten Mitnahmeeffekte, also der Anteil jener Geschäfte, die auch ohne eine SERV-Versicherungsdeckung ausgeführt worden wären.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die SERV - innerhalb der gesetzten Rahmenbedingungen - ihr volkswirtschaftliches Wirkungspotential weitgehend ausschöpft. Eine Vergrösserung der Geschäftsbasis und damit der Wirkung wäre allenfalls durch eine Lockerung der Regelung bezüglich der inländischen Wertschöpfung („National Content“) möglich. Die Bekanntheit der SERV und ihrer Produkte bei den anvisierten Kunden ist im Lichte der Evaluation gut. Bezüglich der abgeschlossenen Versicherungsleistungen fällt auf, dass wenige Kunden einen grossen Teil des Geschäftes ausmachen. So beanspruchten zwischen 2007 und 2009 die 10% grössten Kunden - d.h. 14 Kunden - 80 % des versicherten Auftragswertes. Kommt hinzu, dass einzelne grosse Geschäfte einen wesentlichen Einfluss auf das gesamte Volumen der SERV haben können. Diese Situation macht die SERV sowohl bezüglich der Erträge als auch vor allem hinsichtlich der Risikodiversifizierung anfällig. Im internationalen Vergleich mit anderen staatlichen Exportrisikoversicherungen (ECA) ist die SERV, soweit die Evaluation dies untersuchen konnte, konkurrenzfähig.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise stellte für die SERV eine besondere Herausforderung dar. Sie übernahm eine aktive Rolle in der Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen II und konnte die Exportwirtschaft mit neuen Produkten unterstützen.

Die Evaluation ergab keine Hinweise, dass die SERV bei ihren Geschäften die ausserpolitischen Grundsätze nicht berücksichtigt hätte. Allerdings sollte diese Zielvorgabe nach Ansicht der Evaluatoren mehr prozessual als inhaltlich verstanden werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die verschiedenen Stakeholdergruppen (NGO, etc.) öfters bzw. früher in eine Beurteilung der ausserpolitischen Grundsätze einbezogen werden könnten.

Bezüglich Einhaltung der Subsidiarität (Marktabgrenzung zur Privatassekuranz) hat die SERV im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise die vorgesehene Möglichkeit der „escape clause“ genutzt und die enge definierte Abgrenzung gelockert, d.h. sie ist von einem statischen zu einem eher dynamischen Abgrenzungsprinzip gewechselt. Die Einhaltung dieser Vorgabe bleibt nach Ansicht der Evaluatoren ein Balanceakt, beim dem die Interessen der Exporteure, der Privatassekuranz und auch der Schweizer Volkswirtschaft gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Evaluation empfiehlt in dieser Hinsicht einen stärkeren Austausch und vermehrte Kooperationen mit der Privatassekuranz.

Das Risikomanagement der SERV ist nach Beurteilung der Evaluatoren bezüglich der eingesetzten Instrumente „state of the art“. Im Vergleich zur Privatwirtschaft fällt auf, dass die SERV bei der Bestimmung der Parameter (Ausfallswahrscheinlichkeiten, etc.) stark expertenbasiert vorgeht und sich weniger auf empirisch vorliegende Daten und Modelle stützt. Dies hängt allerdings auch mit dem Geschäftsmodell der SERV mit einer beschränkten Anzahl von vergleichbaren Transaktionen zusammen. In diesem Bereich könnte eine verstärkte internationale Zusammenarbeit unter den staatlichen Exportversicherungen (Datenpool, etc.) eine Verbesserung bringen.

Die Leistungserstellung der SERV wird gemäss Evaluation als effizient und effektiv beurteilt. Insbesondere fällt die hohe Zufriedenheit bei den Kunden auf, die der SERV gute Noten bezüglich Kundenorientierung und Flexibilität geben. Mit der Umwandlung der ERG zur SERV haben sich die Corporate-Governance-Strukturen massgeblich geändert. Insbesondere ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) nicht mehr im Verwaltungsrat vertreten. Diese Konstellation entspricht den Vorgaben des Bundesrates bezüglich Corporate Governance von bundeseigenen Betrieben bzw. verwandten Organisationen, erschwert aber den Informationsfluss zwischen dem SECO und der SERV. Die Evaluation empfiehlt, geeignete Massnahmen zu treffen, um diese Situation zu verbessern.

Inhalt

Zusammenfassung	2
1 Grundlagen der Evaluation	6
1.1 Ausgangslage und Auftrag	6
1.2 Ziele und Fokus der Evaluation	6
1.3 Aufbau des Evaluationsberichts	7
1.4 Vorgehen	8
2 Methodik der Evaluation	10
2.1 Wirkungsmodell der SERV	10
2.2 Zieldimensionen	11
2.3 Erhebungsinstrumente	15
3 Entwicklung SERV 2007 bis 2009	19
4 Evaluationsergebnisse	23
4.1 Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz	23
4.2 Ausschöpfung des Marktpotentials	34
4.3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit	49
4.4 Konformität mit aussenpolitischen Grundsätzen	54
4.5 Subsidiarität	57
4.6 Angemessene Risiken und risikogerechte Prämien.....	59
4.7 Effiziente und effektive Leistungserstellung und -steuerung.....	67
Anhang	72
Methodik und Daten	73
Methodik Input-Output-Modell	73
Daten SERV: Input-Output-Modell und Kundenportfolioanalyse	74
Literaturverzeichnis	77

Interviewverzeichnis	78
Evaluationskonzept	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen	9
Abbildung 2: Wirkungsmodell der SERV	10
Abbildung 3: Evaluationsmodell - Überblick Zieldimensionen der SERV	11
Abbildung 4: Input-Output-Modell IMPACT_CH	24
Abbildung 5: Verkettung der ökonomischen Impulse (pro Jahr)	26
Abbildung 6: Beschäftigungseffekte nach Unternehmensgrösse	29
Abbildung 7: Gründe für SERV-Versicherungen	31
Abbildung 8: Betriebliche Effekte von SERV-Versicherungen.....	32
Abbildung 9: Bekanntheit SERV	36
Abbildung 10: Informationsquellen potentieller Kunden.....	37
Abbildung 11: Analyse der Antragssteller	39
Abbildung 12: Analyse der Auftragswerte nach Kunden.....	41
Abbildung 13: Kundenanalyse nach Branchen und deren Auftragswerten.....	42
Abbildung 14: SERV-Branchenanalyse	43
Abbildung 15: Geografische Kundenverteilung.....	44
Abbildung 16: Ausschöpfung Marktpotential.....	46
Abbildung 17: Zusätzliche Nachfrage nach SERV-Dienstleistungen	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Leitfragen der Evaluation.....	7
Tabelle 2: Überblick Erhebungsinstrumente	15
Tabelle 3: Überblick Geschäftsentwicklung 2007 - 2009	20
Tabelle 4: Entwicklung Eigenwirtschaftlichkeit 2007 - 2009.....	21
Tabelle 5: Übersicht Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte	27
Tabelle 6: Bruttowertschöpfung und Beschäftigung nach Branchen und Wirkungen	28

1 Grundlagen der Evaluation

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Das Ende 2005 von der Bundesversammlung verabschiedete Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung¹, das Grundlage ist für die per 1. Januar 2007 aufgenommene Tätigkeit der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV), sieht vor, dass die Erreichung der im Gesetz formulierten Ziele und Grundsätze periodisch evaluiert werden. Das EVD/SECO ist als Aufsichtsbehörde für die Durchführung dieser Evaluation verantwortlich. Zusätzlich gibt der Bundesrat der SERV jeweils für eine Vierjahresperiode strategische Ziele vor. Die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben für die Periode zwischen 2007 bis 2010 ist ebenfalls Bestandteil der vorliegenden Evaluation. Im Rahmen der Gründungsphase der SERV wurde bereits im Jahr 2007 ein Evaluationskonzept erarbeitet. Dieses wurde aufgrund methodischer Schwierigkeiten und dem damit verbundenen Aufwand allerdings nicht umgesetzt. Das EVD/SECO hat im August 2009 Ernst & Young mit der Erarbeitung eines zweiten Evaluationskonzepts und der Durchführung der ersten Evaluation gemäss diesem Konzept beauftragt. Adressat der Evaluation sind in erster Linie der Gesetzgeber und die mit der Umsetzung des Gesetzes betrauten Verwaltungsorgane. Die Evaluation ist ein eigenständiges Instrument, um aus einer externen Perspektive die Zielerreichung der SERV zu beurteilen. Es kann das interne Controlling und die strategische Steuerung durch den Verwaltungsrat in keiner Weise ersetzen.

1.2 Ziele und Fokus der Evaluation

Das Exportrisikoversicherungsgesetz sieht vor (Art. 35 SERV), dass die SERV periodisch hinsichtlich ihrer Zielerreichung und Einhaltung der Grundsätze zur Geschäftspolitik evaluiert wird.

Die Ziele und Grundsätze der Geschäftspolitik der SERV sind in Art. 5 und 6 SERV verankert.

Art. 5 SERV legt zwei Wirkungsziele fest. Das sind:

- die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz (Art. 5a);
- die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb (Art. 5b).

Art. 6 SERV definiert in den Grundsätzen der Geschäftspolitik folgende strategische und operative Vorgaben. Die SERV:

- arbeitet als Versicherung für staatliche und private Risiken eigenwirtschaftlich (Art. 6 Abs. 1a);
- bewirtschaftet die Risiken für staatliche und private Schuldnerinnen getrennt (Spartenrechnung); der Risikoausgleich kann vorübergehend zwischen den Sparten stattfinden (Art. 6 Abs. 1b);

¹ SR 946.10, vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2007)

- erhebt risikogerechte Prämien im Einzelfall (Art. 6 Abs. 1c);
- bietet ihre Versicherungen in Ergänzung zur Privatwirtschaft an (Art. 6 Abs. 1d);
- erbringt international wettbewerbsfähige Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 1e);
- berücksichtigt die Grundsätze der Schweizerischen Aussenpolitik (Art. 6 Abs. 2).

Zusätzlich gibt der Bundesrat der SERV jeweils für eine Vierjahresperiode strategische Ziele vor. Die aktuellen Zielvorgaben betreffen den Zeitraum 2007 bis 2010.

Fokus der Evaluation

Die Evaluation überprüft die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und beurteilt die Zielerreichung der SERV. Der Evaluationsansatz geht davon aus, dass neben den im Gesetz festgehaltenen Wirkungszielen auch die Einhaltung der Grundsätze der Geschäftspolitik untersucht wird. Dadurch lässt sich der Grad der Zielerreichung der SERV mit ihren spezifischen Rahmenbedingungen umfassender beurteilen.

Das vorliegende Detailkonzept zur SERV Evaluation orientiert sich an den in der Tabelle 1 formulierten Leitfragen. Sie helfen, die Schwerpunkte in der Evaluation näher einzugrenzen und festzulegen.

Tabelle 1: Leitfragen der Evaluation

Leitfragen	Fokus	Ebene
▶ Welches sind Ziele der SERV?	Konzeptionelle Grundlagen	Definitivisch
▶ Welches sind die Zielgrössen? Wie werden die Ziele gemessen?	Konzeptionelle Grundlagen	Definitivisch
▶ Setzt die SERV die gesetzlichen und strategischen Ziele um und wenn ja, wie?	Instrumente zur Umsetzung	Deskriptiv
▶ Wie effizient/effektiv ist die Umsetzung?	Wirkung der Umsetzung	Analytisch

1.3 Aufbau des Evaluationsberichts

Der Evaluationsbericht ist in vier Kapitel gegliedert:

Kapitel 1 beschreibt die Grundlagen der Evaluation und legt dabei insbesondere deren Ziele und den Fokus fest.

Kapitel 2 skizziert die Methodik der Evaluation. Ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen und den strategischen Zielen des Bundesrates werden die inhaltlichen Evaluationsschwerpunkte hergeleitet. Hierzu werden das theoretische

Wirkungsmodell der SERV (Kapitel 2.1) und das entsprechende Evaluationsmodell (Kapitel 2.2) eingeführt und begründet. Auf dieser Basis lassen sich die zu evaluierenden Zieldimensionen bilden, die gleichzeitig die inhaltlichen Evaluationsschwerpunkte darstellen. Abschliessend beschreibt Kapitel 2.3 die in der Evaluation eingesetzten Erhebungsinstrumente vor.

Kapitel 3 zeichnet die Entwicklung der SERV seit ihrer Gründung am 1. Januar 2007 nach. In einem kurzen Überblick werden die Ergebnisse der Geschäftstätigkeit dargestellt.

Kapitel 4 hält die Evaluationsergebnisse fest. Diese umfassen die Überprüfung der Zielerreichung und Einhaltung der Zielvorgaben (Zieldimensionen 1 bis 7). Für jede Zieldimension wird der Hintergrund illustriert, die Aussagen aus der Evaluation vorgestellt und Schlussfolgerungen hergeleitet. Zudem werden Empfehlungen gemacht.

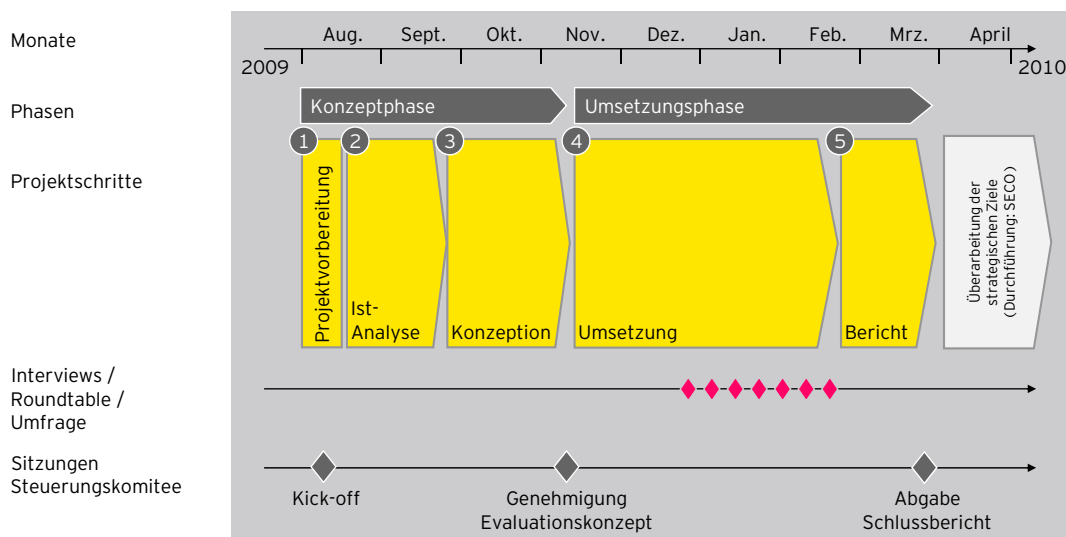
Im Anhang sind zusätzliche Angaben zur Methodik und Datengrundlagen zu finden. Zudem ist das detaillierte Evaluationskonzept, das die konzeptionellen Überlegungen zur Evaluation ausführlich wiedergibt, beigefügt.

1.4 Vorgehen

Ablauf der Evaluation

Die Evaluation erfolgte in fünf Schritten. Nach der Projektvorbereitung in Schritt 1 wurde eine Ist-Analyse durchgeführt. Schritt 2 umfasste die Sichtung von bestehenden Dokumenten und die Analyse bereits vorhandener Daten und Informationen. Zudem wurden das Management der SERV und die mit der Aufsicht beauftragten Personen im SECO befragt. Auf dieser Grundlage erstellte Ernst & Young in Zusammenarbeit mit der SERV und dem SECO das Evaluationskonzept. Dies beinhaltete auch, die Erhebungsinstrumente (z.B. Fragebögen, Interviewleitfäden, etc.) in Hinblick auf die Umsetzung zu entwerfen und zu testen. Die Umsetzung des erarbeiteten Evaluationskonzeptes folgte als vierter Schritt (Datenerhebung und -analyse). In Schritt 5 wurden die Evaluationsergebnisse aufbereitet und für den vorliegenden Schlussbericht zusammengestellt.

Abbildung 1: Vorgehen



Projektorganisation

Die Evaluation wurde federführend von einem Projektteam von Ernst & Young durchgeführt. Das interdisziplinäre Team aus den Bereichen Versicherung, öffentliche Verwaltung und Risk Management setzte sich aus Christian Sauter (Projektleitung), Curdin Derungs, Wolfgang Bauer, Jochen Maurer und Lauri Meier zusammen.

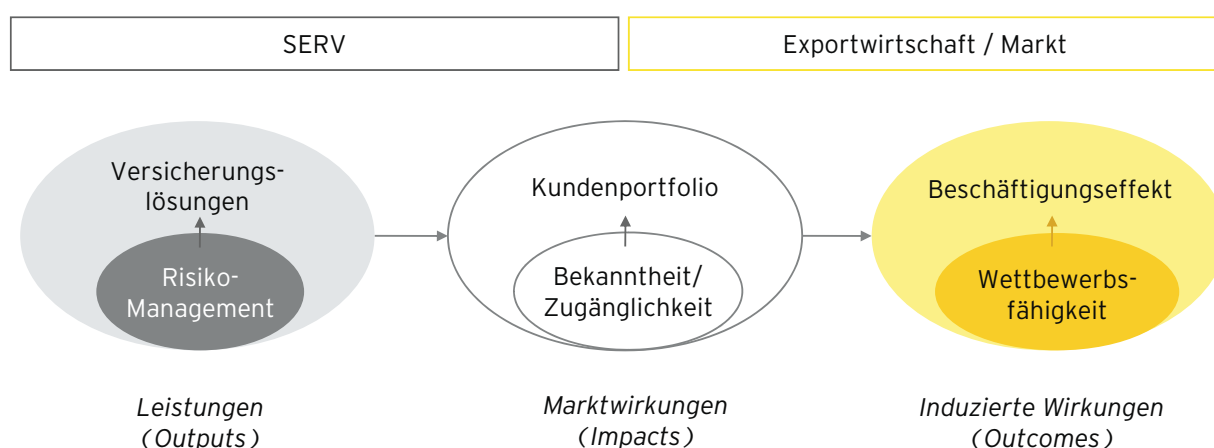
Das Projekt wurde sowohl in der Konzeptions- als auch in der Umsetzungsphase durch ein Steuerungskomitee begleitet. Dieses bestand aus den Vertretern des SECO (Vorsitz), EFV und EDA sowie der SERV. Alle Beteiligten sind ständige Teilnehmer an den ordentlichen Controlling-Gesprächen zwischen SECO und SERV. Für die operative Begleitung wurde eine paritätische technische Arbeitsgruppe gebildet, die das Projekt in administrativen Belangen unterstützte und Fachinput leistete. Als externe Spezialisten wurden zudem für die Berechnungen des Input-Output-Modell die Firma Rütter + Partner beigezogen. Die entsprechenden Arbeiten wurden von Carsten Nathani und Matthias Holzhey ausgeführt. Mit Lars Kolte war zudem ein internationaler Experte für staatliche Exportkreditrisikoversicherungen an der Evaluation beteiligt. Dieser beurteilte insbesondere die von der SERV durchgeführte ECA-Beobachtung.

2 Methodik der Evaluation

2.1 Wirkungsmodell der SERV

Die Methodik der Evaluation basiert auf einem Wirkungsmodell. Dieses dient als analytischer Orientierungsraster, um die Exportrisikoversicherung als staatliche Tätigkeiten auf einem abstrakt-theoretischen Niveau zu analysieren. Folgende Grafik veranschaulicht skizzenhaft die Wirkungszusammenhänge im Falle der SERV.

Abbildung 2: Wirkungsmodell der SERV



Anmerkung: Das Wirkungsmodell unterscheidet auf jeder Ebene zwei Arten von Einflussgrößen. Dabei beeinflussen die Faktoren des inneren Kreises jene des äusseren.

Gemäss der anerkannten Terminologie und Systematik der Evaluationslehre werden drei Ebenen unterschieden, nämlich die Output-, Impact- und Outcome-Ebene. Mit Bezug auf die SERV lassen sie sich folgendermassen definieren:

Output bezeichnet jene Leistungen, welche die SERV konkret den Versicherungsnehmern anbietet, unabhängig davon, ob sie von diesen in Anspruch nehmen. Dabei bestimmt das SERV-interne Risikomanagement (Versicherungsprodukte, Prämien, Konditionen, etc.) entscheidend, welche Leistungen zu welchen Bedingungen angeboten werden.

Mit **Impact** werden jene Wirkungen bezeichnet, die die SERV am Markt auslöst, indem die Versicherungsnehmer die Leistungen der SERV in Anspruch nehmen und die entsprechende Versicherungsdeckung erhalten. Diese Marktwirkungen - abhängig von der Bekanntheit und Zugänglichkeit des Leistungsangebotes in der Zielgruppe - schlagen sich im Kundenportfolio nieder. Davon werden wiederum die Wirkungen auf der nächsten Ebene beeinflusst. Vor diesem Hintergrund nimmt das

Kundenportfolio eine „Scharnierfunktion“ zwischen Output- und Outcome-Ebene wahr.

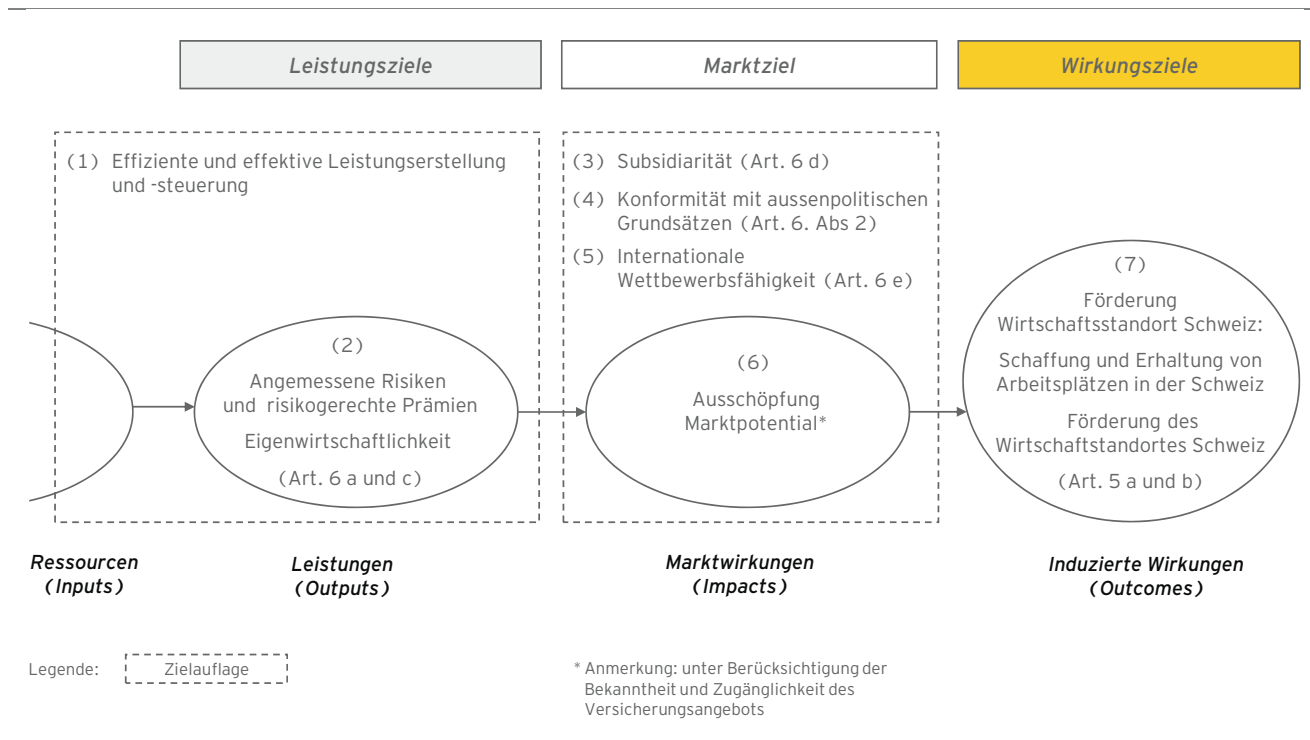
Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass es sich nicht um einen Markt im eigentlichen Sinn handelt, weil die SERV de facto als Monopolanbieter in einem eng definierten Markt auftritt. Dies findet Ausdruck im Subsidiaritätsprinzip. Auch ist die SERV aufgrund der staatlichen Vorgaben in ihrem Leistungsangebot eingeschränkt. Anders als private Versicherungen muss die SERV zudem das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot einhalten, d.h. die SERV kann Kunden grundsätzlich nur abweisen, wenn dazu sachbedingte Kriterien erfüllt sind.

Outcome meint schliesslich jene indirekten Wirkungen, die der Volkswirtschaft als Ganzes zugute kommen und die den eigentlichen Beweggrund dafür bilden, dass der Gesetzgeber eine Exportrisikoversicherung geschaffen hat. So zielt die SERV in letzter Konsequenz darauf, Arbeitsplätze in der Schweiz zu erhalten und zu fördern, um einen Beschäftigungseffekt auszulösen.

2.2 Zieldimensionen

Führt man die in Kapitel 1.2 aufgeführten Ziele und Grundsätze mit dem Wirkungsmodell gemäss Kapitel 2.1 zusammen, ergibt dies das Evaluationsmodell, wie es in Abbildung 2 dargestellt ist. Wir unterscheiden dementsprechend in den folgenden Ausführungen die sieben aufgeführten Zieldimensionen.

Abbildung 3: Evaluationsmodell - Überblick Zieldimensionen der SERV



Auf der Grundlage des Wirkungsmodells SERV unterscheidet das Evaluationsmodell zwischen den Leistungszielen, dem Marktziel und den Wirkungszielen. Zusätzlich gibt es Zielaufgaben im Sinne von Nebenbedingungen, welche die SERV in der Leistungserstellung und der Marktbearbeitung erfüllen muss.

Den **Leistungszielen** sind die Ziele der angemessenen Risiken und risikogerechten Prämien sowie die Eigenwirtschaftlichkeit zuzuordnen. Auch die Zielaufgabe, dass die SERV ihre Leistungen effizient und effektiv erbringt, betrifft die Ebene der Leistungen. Das Erfordernis einer Spartenrechnung (SERVG Art. 6 b) wird nicht vertieft evaluiert, weil es weder die Leistungserstellung noch die Wirkungen direkt beeinflusst. Zudem weist die SERV in ihrem Geschäftsbericht detaillierte Angaben zur Spartenrechnung aus, die durch die externe Revision überprüft werden.

Das **Marktziel** der SERV lässt sich mit dem Ziel der Ausschöpfung ausgewählter Marktpotentiale zusammenfassen. Es handelt sich dabei nicht um eine Maximierung der Marktanteile unter vollkommenem Wettbewerb. Vielmehr verfolgt die SERV in der Marktbearbeitung einen zurückhaltenden Ansatz, d.h. sie versucht primär die Bekanntheit und Zugänglichkeit ihrer Versicherungslösungen für alle potentiellen Kunden resp. Zielgruppen sicherzustellen und zu verbessern². Die Zielaufgaben zur Subsidiarität, Konformität mit aussenpolitischen Grundsätzen und zu international wettbewerbsfähigen Versicherungsprodukten leiten letztlich die Marktbearbeitung auf strategischer und operativer Ebene.

Zu den eigentlichen **Wirkungszielen** gehören die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz und die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb. Kennzeichnend für diese Ziele ist, dass die SERV deren Erreichung nicht unmittelbar beeinflussen kann, sondern nur indirekt über die Marktbearbeitung.

Im Folgenden werden die Zieldimensionen (Leistungs-, Markt- und Wirkungsziele sowie Zielaufgaben) eingehend vorgestellt³.

Zieldimension 1:
Effiziente und effektive
Leistungserstellung und -
steuerung

Die Zieldimension „Effiziente und effektive Leistungserstellung und -steuerung“ ergibt sich nicht explizit aus dem Gesetz. Hingegen sind einzelne Ziele, die diese Dimension betreffen, in den strategischen Zielen des Bundesrates enthalten.⁴ Auf den ersten Blick könnte man sich auf die Position stellen, dass es unerheblich ist, ob die SERV ihre Leistungen effizient und effektiv erbringt, solange die volkswirtschaftlichen Ziel (Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen) erfüllt sind. Dagegen sprechen wirkungsanalytische Überlegungen: Wie im Wirkungsmodell dargestellt, können die Ziele auf der Outcome-Ebene nur erreicht werden, wenn auch die vorhergehenden Wirkungsketten funktionieren. Eine effiziente und effektive

² Die Bekanntheit und Zugänglichkeit des Leistungsangebots sind als Aspekte der Zieldimension „Ausschöpfung Marktpotentiale“ zu verstehen (vgl. Kap. 2.8).

³ Weder die Reihenfolge der Zieldimensionen noch deren Detaillierungsgrad widerspiegeln die Gewichtung innerhalb der Evaluation.

⁴ Vgl. Kap. 2 Strategische Schwerpunkte Absatz c „Zugänglichkeit des Angebots“, Kap. 3 Entwicklungsschwerpunkte und Kap. 4.3 Kooperationen und Beteiligungen

Leistungserstellung und -steuerung ist dementsprechend eine entscheidende Vorbedingung, damit die angestrebten volkswirtschaftlichen Ziele erreicht werden⁵. Kommt hinzu, dass der Gesetzgeber der SERV keine absoluten Ziele (bspw. Schaffung von x Arbeitsplätzen) vorgegeben hat. Die Evaluation soll darum auch die Frage beantworten, ob mit einer erhöhten Effizienz- und Effektivität seitens der SERV mehr Wirkung als heute erreicht werden könnte. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Evaluation nicht eine Betriebsanalyse ist, die sämtliche Prozesse der SERV im Detail untersucht.

Zieldimension 2:
Angemessene Risiken und
risikogerechte Prämien

Die Zieldimension „Angemessene Risiken und risikogerechte Prämien“ ergibt sich aus Art. 6 Abs a und c SERVG. Ergänzend machen die strategischen Ziele des Bundesrates in Kap. 2 Abs. f und g Aussagen zur Risikopolitik und der langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit. Die Evaluation dieser Zieldimension beschränkte sich auf eine Untersuchung der grundsätzlichen Prozesse und Instrumente der SERV, eine Beurteilung der eingegangenen Risiken im einzelnen Versicherungsfall wurde nicht durchgeführt.

Zieldimension 3:
Subsidiarität

Die Zieldimension „Subsidiarität“ ergibt sich aus Art. 6 Abs. d SERVG. Zudem gehen die strategischen Ziele des Bundesrates in Kap. 2 Abs. e auf diese Zieldimension ein. Als Zielaufgabe beeinflusst sie wesentlich die Möglichkeiten, wie die SERV ihre Zielgruppen definiert und den Schweizer Markt bearbeiten kann. Davon hängt wiederum die Stellung der SERV auf dem Exportversicherungsmarkt resp. die Ausschöpfung der Marktpotentiale ab.

Der Gesetzgeber lässt in Bezug auf den Begriff „Subsidiarität“ in der praktischen Umsetzung einen gewissen Spielraum offen. Es eröffnet sich ein Spektrum, in dem die SERV und private Versicherer verstärkte vergleichbare Versicherungsleistungen anbieten. Hierzu ist allerdings zu bemerken, dass die Vergleichbarkeit eingeschränkt sein kann – insbesondere dann, wenn die eigentliche Versicherungsleistung ähnlich oder identisch ist, private Versicherer aber zusätzliche Bedingungen an ihr Angebot knüpfen.

Zudem umfasst die Frage der Subsidiarität zum einen eine statische Dimension – bietet die SERV gegenwärtig Dienstleistungen an, die mit den identischen Konditionen auch von Privaten erhältlich sind? – und zum anderen eine dynamische Dimension – wie verhält sich die SERV, wenn sich Private aus Geschäftsbereichen zurückziehen bzw. diese ausdehnen? Beide Perspektiven sind für die Evaluation relevant.

Zieldimension 4:
Konformität mit
ausserpolitischen
Grundsätzen

Die Zieldimension „Konformität mit ausserpolitischen Grundsätzen“ stützt sich auf Art. 6 Abs. 2, der festhält, dass die SERV die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt. Erwähnt sind diese auch in Kap. 2 Abs. h der strategischen Ziele des Bundesrates.

Zieldimension 5:
Internationale

Die Zieldimension „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“ stützt sich auf Art. 6 Abs. e SERVG, nach dem die SERV international wettbewerbsfähig

⁵ Ist diese Vorbedingung nicht erfüllt, verringert sich indirekt der Wirkungsgrad der SERV, positive Beschäftigungseffekte auslösen zu können. Dafür verantwortlich sind entweder falsch definierte Zielgruppen (mangelnde Effektivität) oder ein überdurchschnittlicher Aufwand resp. eine unterdurchschnittliche Leistung (geringe Effizienz).

Wettbewerbsfähigkeit

Dienstleistungen anbietet. Auch die strategischen Ziele des Bundesrates nehmen in Kapitel 2 Abs. d diese Zielsetzung auf. Dort wird präzisiert, dass die Dienstleistungen der SERV sich vor allem mit jenen der staatlichen Exportrisikoversicherungen der wichtigsten Konkurrenzländer messen lassen sollen.

Zieldimension 6:
Ausschöpfung des
Marktpotentials

Die Zieldimension „Ausschöpfung des Marktpotentials“ ergibt sich nicht explizit aus den gesetzlichen Grundlagen, sondern aus den Überlegungen zum Wirkungsmodell der SERV. Damit die Wirkungsziele möglichst gut erreicht werden, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Unternehmen, die eine Absicherung ihrer Exportgeschäfte suchen und die entsprechenden Bedingungen erfüllen, die SERV-Dienstleistungen auch in Anspruch nehmen. Ansonsten erreichen die SERV-Dienstleistungen die gewünschten Wirkungen nicht in vollem Umfang. Die Ausschöpfung des Marktpotentials hängt damit vor allem mit der Bekanntheit der Dienstleistungen bei den Unternehmen und sekundär auch mit dem administrativen Aufwand der Unternehmen sowie den Prämien zur Beanspruchung der Dienstleistungen (Zugänglichkeit) zusammen. Die strategischen Ziele des Bundesrates nehmen in verschiedenen Punkten Bezug auf diese Zieldimension. So ist in Kap. 2 Abs. a festgehalten, dass der Bundesrat von der SERV erwartet, dass sie „die Möglichkeit der Versicherung des Privaten Käuferrisikos zielgerichtet umsetzt“. In Kap. 2 Abs. c. wird die „gute Zugänglichkeit des Angebots“ angesprochen.

Wie bereits aufgezeigt, kennzeichnet der für die SERV relevante Versicherungsmarkt einige Besonderheiten. Nebst der Feststellung, dass die SERV als „De-Facto-Monopolistin“ in einem eng begrenzten Markt mit einer zurückhaltenden Marketing-Strategie agiert, sind drei weitere Faktoren für die Ausschöpfung des Marktpotentials von Bedeutung: Erstens sind nicht alle Exportbranchen in gleichem Masse risikoavers resp. versicherungsaffin, d.h. das Marktpotential variiert von Branche zu Branche, da nicht alle Unternehmen eine gleich hohe Bereitschaft haben oder eine Notwendigkeit sehen, Risiken zu versichern. Zweitens unterscheidet sich der Versicherungsbedarf einer Branche aufgrund der Usancen in der Exportfinanzierung (z.B. im Falle von Geschäften mit Vorkasse). Drittens halten kulturelle Eigenheiten in den Exportzielländern Schweizer Exporteure davon ab, überhaupt eine Exportversicherung abzuschliessen, vor allem dann, wenn durch langfristige Kundenbeziehungen ein Vertrauensverhältnis zwischen Exporteur und Importeur besteht. Diese begrenzenden Faktoren werden in der Evaluation zur Ausschöpfung des Marktpotentials berücksichtigt.

Zieldimension 7:
Förderung
Wirtschaftsstandort
Schweiz

Die Zieldimension „Förderung Wirtschaftsstandort Schweiz“ bildet den eigentlichen Hauptzweck ab, für den die SERV als Instrument des Bundes zur Förderung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz geschaffen wurde. Wie erwähnt wäre es theoretisch denkbar, die Zielerreichung der SERV ausschliesslich an dieser Zieldimension zu messen. Praktisch wäre aber die Aussagekraft einer solchen Evaluation sehr beschränkt. Zum einen gibt weder der Gesetzgeber noch der Bundesrat eine konkrete Zielgrösse vor. Zum anderen ist die Zielerreichung auch von Faktoren abhängig, die nicht direkt oder indirekt durch die SERV beeinflusst werden können (z.B. die Entwicklung der Arbeitsplätze der Zielunternehmen ist geprägt von Branchentrends, individuellen Leistungen der Unternehmer etc). Die Berechnungen wären in Bezug auf die Frage, wie viele

Arbeitsplätze die SERV erhalten oder geschaffen, mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der Einbezug der Zieldimension 1 bis 6 ist deshalb notwendig, um die Zielerreichung der SERV angemessen beurteilen zu können.

Die Zieldimension 7 stützt sich auf die in Art. 5 Abs. a und b SERV festgehaltenen Ziele. Im Dokument „Strategische Ziele des Bundesrates“ werden diese Ziele als „übergeordnet“ bezeichnet.

2.3 Erhebungsinstrumente

Verfahren

Die Evaluation beinhaltet verschiedene Erhebungsinstrumente, mittels derer die sieben Zieldimensionen beurteilt werden. Die Auswahl und Zuordnung der Erhebungsinstrumente orientiert sich an den Fragestellungen und Erkenntniszielen der Zieldimensionen.

Die Tabelle unten zeigt in einem Überblick, welche Erhebungsinstrumente welche Zieldimensionen abdecken.

Tabelle 2: Überblick Erhebungsinstrumente

Erhebungsinstrument	Zieldimensionen						
	Effizienz & Effektivität	Angemessene Risiko- und Prämiapolitik	Subsidiarität	Konformität mit aussenpolit. Grundsätzen	Internationale Wettbewerbsfähigkeit	Kunden- / Marktpotentialanalyse	Förderung Wirtschaftsstandort CH
A - Interviews mit SECO/SERV	x	x	x	x		x	
B - Kundenbefragung ⁶	x				x		x
C - Roundtables mit Versicherern und Stakeholder Aussenpolitik			x	x			
D - Plausibilisierung durch Experten					x		
E - Kunden- / Marktpotentialanalyse						x	x
F - Input-Output-Modell							x

⁶ Die Kundenumfrage beinhaltet die Teile Online-Umfrage, Roundtable mit Key Account-Kunden und Interviews mit Banken.

Der gewählte Evaluationsansatz erlaubt es, innerhalb eines bestimmten Erhebungsinstrumentes eine Datentriangulation⁷ durchzuführen (z.B. durch mehrere Interviews mit verschiedenen Personen und Perspektiven zur gleichen Zieldimension). Zudem ist für einzelne Zieldimensionen eine Methodentriangulation möglich, d.h. eine Zieldimension wird mit mehreren Methoden resp. Erhebungsinstrumenten untersucht.

Erhebungsinstrument A:
Interviews mit SECO/SERV

Ausgangspunkt der Interviews mit dem SECO und der SERV war die eingehende Auswertung der bestehenden Dokumente. Der Schwerpunkt der Dokumentenanalyse lagen auf risikorelevanten Themenfeldern (z.B. Grundlagen zum SERV-Modell Risikokapital, Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit, Grundlagen zur Risiko-/ Deckungspolitik, Grundsätze des Prämiensystems etc.). Das Dokumentenstudium konnte erste Hinweise auf SERV-spezifische Fragestellungen geben, die in den nachfolgenden Interviews mit SERV-Spezialisten und SECO-Vertretern geklärt und weiter vertieft wurden.

Mit der gleichen Methodik wurden die Zieldimensionen 1, 3 und 4 untersucht, wobei sich die Fragen jeweils auf die wirkungsrelevanten Aspekte konzentrierten.

Für die Datenerhebung sind Interviews methodisch geeignet, die Logik hinter der Leistungserstellung und -steuerung sowie dem Risikomanagement analytisch zu erfassen und nachzuvollziehen. Die qualitative Beurteilung resp. Plausibilisierung berücksichtigte das versicherungstechnische Umfeld und die gesetzlich festgelegten Vorgaben.

Erhebungsinstrument B:
Kundenbefragung

Die Kundenbefragung beruhte auf zwei Teil-Erhebungsmethoden. Zuerst wurde eine breit angelegt Online-Umfrage sowohl bei heutigen Kunden der SERV als auch bei Nicht-Kunden resp. potentiellen Kunden durchgeführt. Anschliessend wurden die Ergebnisse in einem Roundtable-Gespräch mit wichtigen Kunden (Key Account) der SERV bzw. involvierten Banken vertieft.

Diese Methodenkombination erlaubte es, einerseits ein generelles Bild zur Leistungsfähigkeit der SERV und deren Wirkungen bei den Kunden zu erhalten. Andererseits konnten im Roundtable-Gespräch und den Interviews mit Banken die Umfrageergebnisse validiert und ergänzt werden. Dies erhöhte die Aussagekraft und verbesserte den Detaillierungsgrad der Ergebnisse.

Die Auswertung der Umfragedaten basierte vorwiegend auf deskriptiven und weniger auf kausalanalytischen Methoden (z.B. Cluster-Analyse), wobei die Interviews mittels qualitativer Datenanalyse zur Validierung und Vertiefung der quantitativen Ergebnisse aufbereitet wurden.

Erhebungsinstrument C:
Roundtables

Die Vertreter der privaten Exportrisikoversicherer und die Vertreter von NGO wurden - wie die Key-Account Kunden - im Rahmen eines Roundtables befragt. Aufgrund der eng begrenzten Anzahl an betroffenen Gesprächspartnern eignet sich die direkte Befragung besonders, die Einhaltung der Subsidiarität (Privatassekuranz) und die Konformität mit den ausserpolitischen Grundsätzen

⁷ Mit „Triangulation“ wird in der empirischen Sozialforschung eine Forschungsstrategie bezeichnet, bei der in der Analyse verschiedene Daten oder Methoden auf die gleiche Fragestellung angewendet werden, um so die Validität der Ergebnisse zu erhöhen.

(NGO) zu untersuchen. Sowohl im Falle der Privatassekuranz als auch der NGO konnten alle relevanten Akteure berücksichtigt werden. Eine Eingrenzung der zu befragenden Interviewpersonen war damit nicht notwendig.

Erhebungsinstrument D:
Plausibilisierung durch
Experten

Im Fokus der Plausibilisierung durch Experten stand die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Versicherungsleistungen und der SERV als Organisation im Vergleich zu anderen ECA.

Die Evaluationsmethode berücksichtigte, dass die SERV dazu bereits umfangreiche Erhebungen durchgeführt hatte und die vorliegenden Daten- und Informationslage als Ausgangspunkt der Evaluation der Zieldimension „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“ zweckdienlich war.

Erhebungsinstrument E:
Kunden- /
Marktpotentialanalyse

Die Kunden- /Marktpotentialanalyse wurde als Kombination aus einer quantitativen und qualitativen Methodik konzipiert. Diese bestand darin, zuerst das Marktpotential und die tatsächliche SERV-Marktabdeckung in den einzelnen Branchen resp. Ländern quantitativ zu ermitteln, beide miteinander zu vergleichen und schliesslich die Unterschiede (d.h. möglicherweise unausgeschöpfte Marktpotentiale) qualitativ zu begründen.

Die verwendeten Daten umfassen SERV-interne Datensätze zu allen zwischen 2007 und 2009 abgeschlossenen Versicherungspolice, inkl. Angaben zu Auftragswerten, Branchen, Exportländer, Unternehmensstandorte etc. Die SERV hatte eine erste Aufbereitung der Daten vorgenommen. Zudem wurden Daten der Eidgenössischen Zollverwaltung zu Exportvolumen und deren Länder- und Branchenverteilung verwendet.

Erhebungsinstrument F:
Input-Output-Modell

Der Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekt, den die SERV mit ihrer Tätigkeit potentiell auslöst, wurde mittels Input-Output-Modell geschätzt. Dieses basiert auf einer schematischen Erfassung der Volkswirtschaft (einer sog. Input-Output-Tabelle), welche die Verflechtung zwischen den Branchen untereinander sowie den Zusammenhang zwischen Endnachfrage, inländischer Produktion und Güterexporte abbildet. Daraus lässt sich die Bruttowertschöpfung aus den Exportgeschäften von Schweizer Unternehmen berechnen, die durch eine SERV-Versicherung abgedeckt sind. Mit den entsprechenden Produktivitätsfaktoren können im nächsten Schritt die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte abgeleitet werden. Der Umfang der Mitnahmeeffekte - also jener Geschäfte, die auch ohne die SERV-Deckung mit identischen bzw. ähnlichen Bedingungen abgeschlossen worden wären - wurde nicht untersucht.

Durchführung

Die Daten wurden im Zeitraum zwischen Dezember 2009 und Mitte Februar 2010 erhoben. Insgesamt wurden 19 Interviews (inkl. Validierungsgespräche mit der SERV) und drei Roundtables durchgeführt. Befragt wurden Institutionen, Organisationen und Personen, die unmittelbar oder potentiell mit der SERV in Kontakt treten und deshalb eine professionelle Nähe zum Untersuchungsobjekt „SERV“ haben.

Die Kundenbefragung wurde auf elektronischem Wege durchgeführt. Von den 122 angeschriebenen Unternehmen haben 56 geantwortet. Dies entspricht einem

Rücklauf von 46%. Mit einer Stichprobe von 36 Firmen wurde bei den potentiellen Kunden ein Rücklauf von 20% erreicht.

Die Modellierung der Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte wurde von Rütter + Partner mit dem Modell IMPACT_CH durchgeführt. Die SERV stellte dazu interne Daten zu den Exportgeschäften bereit, die im Zeitraum zwischen 2007 und 2009 versichert wurden. Die Aufbereitung und Interpretation der Rohdaten wurde von Fachspezialisten der SERV und Ernst & Young begleitet. Die Daten dienen im Folgenden auch der Analyse des Kundenportfolios.

Die bestehenden Daten und Analysen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der SERV wurden von Lars Kolte, einem internationalen Experten, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüft.

3 Entwicklung SERV 2007 bis 2009

Gesetzliche Grundlagen

Die SERV ist als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes an einen eigenen rechtlichen Rahmen gebunden, der sowohl die Tätigkeitsfelder festlegt als auch strategische und operative Vorgaben macht. Zu den gesetzlichen Grundlagen gehören das Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) vom 16. Dezember 2005, das Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV vom 20. März 2009, die Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V) vom 24. Oktober 2006 sowie die Änderung der Verordnung vom 22. April 2009. Die im Jahre 2009 beschlossenen Regelungen entstanden im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Für die SERV sind allerdings nicht nur die Schweizer Gesetze relevant. In ihrer Tätigkeit ist sie in OECD-Regelungen („Arrangements of Export Credits“) und Grundsätzen der Berner Union eingebettet und orientiert sich mit Bezug auf die Abgrenzung von marktfähigen und nicht marktfähigen Risiken an der Praxis der EU. Die Totalrevision der gesetzlichen Grundlage im Jahr 2005 geschah mit der Absicht, die gesetzlichen Bestimmungen über die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts an die aktuelle Praxis anzupassen. Zudem wurde die Möglichkeiten der Versicherungsdeckung der SERV auf das private Käuferrisiko (PKR) erweitert sowie ein selbstständiger Rechtsträger geschaffen.

Transformation von ERG zu SERV

Mit der revidierten gesetzlichen Grundlage wurde die seit 1934 bestehende Exportrisikogarantie (ERG) per 1. Januar 2007 von der SERV abgelöst. Damit verbunden war einerseits die erwähnte Erweiterung des Versicherungsangebotes auf das private Käuferrisiko, andererseits wurde mit der neuen Rechtsform auch ein neues Governance-Modell eingeführt. Mit der Einführung des privaten Käuferrisikos wurde im internationalen Vergleich eine Angebotslücke geschlossen und damit ein Standortnachteil der Schweizer Exporteure gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz beseitigt.

Die Änderungen hatten wesentlichen Einfluss auf den Auftritt der SERV am Exportrisikoversicherungsmarkt, auf die Steuerung der SERV durch den Bund sowie die interne Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der SERV. Insbesondere die Konstitution des Verwaltungsrates als Fachverwaltungsrat begründete einen eigentlichen Paradigmawechsel.

Das Jahr 2007 stand denn ganz im Zeichen, die neue gesetzliche Grundlage operativ umzusetzen. In den folgenden Jahre 2008 bis 2009 lag der Fokus darauf, die Organisation und deren Geschäftsprozesse laufend zu optimieren sowie neue Kompetenzen und Ressourcen auf- und auszubauen. Zeitgleich stellte die Finanz- und Wirtschaftskrise eine besondere Herausforderung für die SERV dar. Sie übernahm eine aktive Rolle in der Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen II.

Entwicklungsvorgaben

Die strategischen Ziele des Bundesrates an die SERV nehmen im Sinne von Entwicklungsvorgaben direkten Bezug auf die geänderten Voraussetzungen der SERV. Sie ergänzen die gesetzlich festgelegten Ziele und Zielvorgaben.

Die Geschäftsentwicklung lässt sich anhand der in der Tabelle 3 dargestellten Kennzahlen nachzeichnen.

Die SERV steigerte das Versicherungsvolumen und deckte Ende 2009 Exportgeschäfte im Wert von 8'453 Mio. CHF. Das sogenannte Netto-Exposure verändert sich aufgrund der auslaufenden und neu ausgestellten Versicherungspolice. Letztere lassen sich als Neuengagements nach verschiedenen Hauptprodukten gliedern. Es zeigt sich, dass die Nachfrage nach Lieferantenkreditversicherungen über die ersten drei Jahre vergleichsweise stabil war, währenddem die Käuferkreditversicherung im Krisenjahr 2008 einen erheblichen Rückgang verzeichnete. Im Jahr 2009 fällt die starke volumenmässige Zunahme an Globalversicherungen gegenüber dem Vorjahr auf. Diese ist grösstenteils auf eine Anpassung der statistischen Erhebungsmethodik - neu werden auch unterjährige Versicherungspolice erfasst - zurückzuführen. Die übrigen Versicherungen sind in den letzten drei Jahren massgeblich zurückgegangen (von 793 Mio. CHF im Jahr 2007 auf 222 Mio. CHF im Jahr 2009).

Die Anzahl der Geschäfte mit Einschluss einer Deckung des PKR stieg 2009 auf 181 (2008: 77, 2007: 22) und das versicherte Volumen auf 1,495 Mrd. CHF. (2008: 430 Mio. CHF, 2007: 482 Mio. CHF). Damit konnte die Versicherung des privaten Käuferrisikos seit ihrer Einführung stetig ausgebaut werden.

Tabelle 3: Überblick Geschäftsentwicklung 2007 - 2009

	Kennzahlen, in Mio. CHF	2007	2008	2009p ⁸
Exposure	Versicherungspolice (VP)	8'382	7'155	7'390
	Grundsätzliche Versicherungszusagen (GV)	679	729	1'190
	Brutto-Exposure	9'061	7'884	8'580
	Rückversicherungen	-141	-188	-127
	Netto-Exposure	8'920	7'696	8'453
Neuengagement nach Hauptprodukten	Lieferantenkreditversicherungen	470	454	460
	Käuferkreditversicherungen	829	207	747
	Globalversicherungen ⁹	1'445	1'397	2'100
	Übrige Versicherungen	793	336	222
	Total Neuengagement	3'537	2'394	3'529
Prämienerlöse nach Sparte	Staatliche Schuldner	58	12	-33
	Private Schuldner ohne Delkredere	2	1	53
	Private Schuldner mit Delkredere	22	12	
	Total Erlöse	82	25	20
Ausbezahlte Schäden	Staatliche Schuldner	2	0	0
	Private Schuldner ohne Delkredere	10	0	0
	Private Schuldner mit Delkredere	0	0	0
	Total	12	0	0

⁸ „p“ steht für „provisorisch“.

⁹ Exporteure versichern Lieferungen an verschiedene Besteller in unterschiedliche Länder über eine Globalstelle durch eine Police (SGCI).

Auf der Einnahmenseite zeigen die Kennzahlen, dass die Prämienlöse der SERV Schwankungen unterworfen sind. Dafür verantwortlich sind die Grösse und Art der versicherten Exportgeschäfte sowie deren Exportzielländer. Fehlende Grossprojekte beispielsweise können mit dem bestehenden Volumen nur bedingt aufgefangen werden. Die erwähnten Faktoren liegen allerdings nur bedingt im direkten Einflussbereich der SERV.

Die Schadensbilanz der letzten drei Jahr zeigt sich äusserst positiv. Ob die Finanz- und Wirtschaftskrise zu höheren Schäden führt, ist heute aufgrund der zeitlichen Verzögerung der Schadenseintritte schwierig einzuschätzen.

Der gesetzlichen Auflage, die periodisierten Kosten des Versicherungsbetriebes verursachergerecht und subventionsfrei zu tragen (Art. 6 Abs. 1 lit. a SERV), wird durch den Eigenwirtschaftlichnachweis¹⁰ Rechnung getragen. Die SERV hat es in den letzten drei Jahren geschafft, eigenwirtschaftlich zu arbeiten und entsprechende Rückstellungen zu tätigen. Es fällt auf, dass die PKR-Sparte wesentlich zu diesem positiven Ergebnis beigetragen hat (vgl. Geschäftsberichte).

Tabelle 4: Entwicklung Eigenwirtschaftlichkeit 2007 - 2009

in TCHF	2007	2008	2009p
Verdiente Prämien	77'743	56'320	48'090
Erwarteter mittlerer Jahresverlust	-42'870	-37'970	-28'315
Loading	34'873	18'350	19'776
Personalaufwand	-6'689	-6'553	-6'547
Sachaufwand (inkl. Finanzerfolg)	-3'866	-2'468	-2'935
Eigenwirtschaftlichkeit 1	24'318	9'329	10'294
Zinserträge aus Geldanlagen	28'962	33'018	28'719
Eigenwirtschaftlichkeit 2	53'280	42'347	39'013

Quelle: Geschäftsberichte SERV 2007, 2008 und 2009p

¹⁰ Die SERV unterscheidet zwei Stufen der Eigenwirtschaftlichkeit. Die Eigenwirtschaftlichkeit 1 betrachtet die Deckung des Personal- und Sachaufwandes und der kalkulierten Kosten für den erwarteten mittleren Jahresverlust durch die verdienten Prämien (Betriebsebene). Zur Ermittlung der Eigenwirtschaftlichkeit 2 werden der Eigenwirtschaftlichkeit 1 die Zinserträge aus Geldanlagen hinzugerechnet (Unternehmensebene).

Exkurs:
Stabilisierungsmassnahmen

Im März 2009 hat die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates die Stabilisierungsmassnahmen II genehmigt. Auf dieser Grundlage konnte die SERV nach vorgängiger Konsultation der Exportwirtschaft, der Banken, der Versicherungswirtschaft und des SECO folgende befristete Massnahmen ergreifen¹¹:

- ▶ Einführung von vier neuen Produkten mit dem Ziel, die Liquiditätsbasis für Banken und Exporteure zu stärken, namentlich die Bondgarantie, Refinanzierungsgarantie, Fabrikationskreditversicherung und Akkreditivbestätigungsversicherung (vgl. Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV¹²).
- ▶ Erhöhung des Deckungssatzes für das Delkredererisiko bei der Lieferantenkreditversicherung von 85% auf 95%. Diese Änderung bezweckte eine Verringerung der Restrisiken für die Exporteure (vgl. Änderung der Verordnung vom 22. April 2009¹³).
- ▶ Erweiterung der Versicherungsmöglichkeit für kurzfristige Geschäfte in Kern-OECD-Länder, sofern ein Exporteur kein entsprechendes Angebot der privaten Versicherer erhalten hat (vgl. Anpassung der Deckungspraxis, genehmigt durch das SECO).

Diese Anpassungen sollten es der SERV ermöglichen, die Probleme der Schweizer Exporteure und Banken in der Finanzierung von Exportgeschäften und -krediten zu lindern und einen Beitrag zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise zu leisten. Die Exportrisikoversicherungen anderer Länder hatten zu diesem Zeitpunkt ähnliche Massnahmen ergriffen. Die schweizerische Exportwirtschaft sollte gegenüber ausländischen Konkurrenten nicht benachteiligt werden.

Die befristeten Produkte wurden seit dem 1. Mai 2009 angeboten und bis Ende 2009 in unterschiedlichem Masse in Anspruch genommen. Die Bondgarantie erfreute sich mit 50.0 Mio. CHF (29 Policen) der grössten Nachfrage, währenddem z.B. die Fabrikationskreditversicherung lediglich drei Mal ausgestellt wurde.

Zum heutigen Zeitpunkt ist es kaum möglich, die weitere Entwicklung dieser Versicherungsangebote abzuschätzen. Die SERV geht davon aus, dass mit einer zunehmenden Bekanntheit auch die Nachfrage steigen wird.

¹¹ Die Idee einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Privatassekuranz mit einer Top-up Versicherung (Rückversicherung) wurde als Massnahme zu einer verbesserten Kreditversorgung fallen gelassen. Ausschlaggebend waren allem voran die beschränkten erwarteten Wirkungen und die zusätzlich hohen Risiken (vgl. Bericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N), SECO, 28.09.2009). Zudem macht eine Top-Up-Versicherung gegebenenfalls eine viel höhere ausländische Wertschöpfungsquote notwendig.

¹² SR 946.11, vom 20. März 2009 (Stand am 21. März 2009)

¹³ SR 946.101

4 Evaluationsergebnisse

4.1 Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz

4.1.1 Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz

Hintergrund

Die Exportindustrie ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz von zentraler Bedeutung. Güterexporte machten im Jahr 2008 rund 53% des nationalen Bruttoinlandprodukts aus, was einem Wert von 215 Mrd. CHF entspricht. Auch wenn im Jahr 2009 die Exporte im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise auf 187 Mrd. CHF gesunken sind, bleibt deren Bedeutung hoch. In den letzten 20 Jahren hat zudem eine starke Diversifizierung der Schweizer Exporte in zunehmend mehr Zielländer stattgefunden. Stark gewachsen ist der Anteil der Exporte in die BRIC-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China). Je nach Branche spielen Exporte eine unterschiedliche Rolle. Insbesondere die Chemie- und Pharmabranche sowie der Maschinenbau und Präzisionsinstrumente (inkl. Uhren) sind überdurchschnittlich stark vom Aussenhandel abhängig. Insgesamt sind Dienstleistungsexporte (z.B. grenzüberschreitenden Bank- und Versicherungsdienstleistungen oder Transportdienstleistungen) im Vergleich zu Güterexporten weniger bedeutend (ca. 25% der Gesamtexporte).

Die SERV - wie auch zuvor die ERG - hat primär zum Ziel, Exporte von Schweizer Unternehmen zu unterstützen und damit verbunden Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Inland zu schaffen oder zu erhalten.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation stellt sich die Frage, wie viel Wertschöpfung (bzw. Arbeitsplätze) die von der SERV gedeckten Geschäfte in den Jahren 2007 bis 2009 umfassen. Durch die SERV-Versicherung werden Exportgeschäfte unterstützt, die für den Unternehmer mit hohen Risiken verbunden sind und auf die er darum ohne SERV-Deckung allenfalls verzichten würde. Auch kann die SERV-Deckung die Finanzierungsbedingungen für den ausländischen Käufer von Schweizern Gütern im Vergleich zu Konkurrenzangeboten verbessern.

Aussagen dazu, welche Wirkungen ein Fehlen der Exportversicherung hätte, sind aus methodischen und empirischen Gründen schwierig zu treffen. Hinweise lassen sich bestehenden Studien entnehmen, auch wenn Vergleiche zwischen Ländern aufgrund unterschiedlicher Geschäftsmodelle mit Vorsicht zu interpretieren sind. So schätzen zwei Studien für Deutschland und Finnland auf der Basis von Unternehmensbefragungen, dass rund ein Drittel der Exportgeschäfte auch ohne Exportrisikoversicherung stattgefunden hätten¹⁴. Die Modellberechnungen dieser Evaluation beschränken sich darauf, die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu schätzen, die mit Schweizer Exporten mit einer SERV-Deckung verbunden sind.

Methodisches Vorgehen

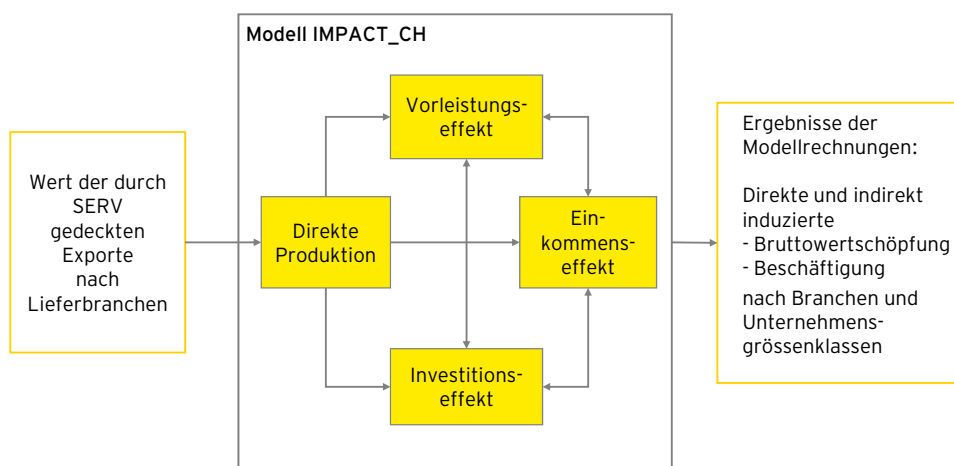
Als Ausgangspunkt für die Berechnung dieser Effekte dienen die Daten der

¹⁴ Prognos (2000): Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausfuhrleistung des Bundes. Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Basel. Pukkinen, T., Stenholm, P. (2006): Evaluation of the impact of the export financing activities administered by Finnvera Ltd. Bericht des Small Business Institute Turku School of Economics and Business Administration, Turku.

internen SERV-Projektdatebank. Sie machen auf Basis der abgeschlossenen Versicherungspolice für den Zeitraum von 2007 bis 2009 u.a. Angaben zu Exportbranche, Auftragswert der Exportgeschäfte, Anteil ausländischer Zulieferungen und teilweise zu Umsatz und Mitarbeiterzahlen. Einzelne Datensätze wurden mit Sekundärdaten zu Branchenzuteilung, Umsatz und Mitarbeiterzahlen ergänzt und erweitert - insbesondere in den Fällen, wo Zweifel an den Angaben der Exporteure bestanden. Dadurch konnte die Datenqualität verbessert werden.

Die Bestimmung der direkt und indirekt von SERV-Versicherungen betroffenen Wertschöpfung¹⁵ und Beschäftigung erfolgt mit dem volkswirtschaftlichen Input-Output-Modell IMPACT_CH. Dazu werden auch Multiplikatoreffekte bei Zulieferunternehmen (Vorleistungseffekt) und Investitionseffekte sowie Einkommenseffekte berechnet. Mit diesem Ansatz berücksichtigt das Modell, dass nicht nur Schweizer Exporteure von einer SERV-Versicherung profitieren, sondern indirekt auch andere Unternehmen in der Schweiz, welche die Exporteure mit Vorleistungen und Investitionsgütern beliefern. Der Einkommenseffekt berücksichtigt ausserdem die durch die Arbeitsplätze in den Unternehmen generierten Einkommen und die damit verbundenen Konsumausgaben, die zu weiterer Produktion und Beschäftigung führen. Wie stark ausgeprägt diese indirekten Effekte sind, hängt entscheidend von der interindustriellen Verflechtung und den Abhängigkeiten in der Nachfrage zwischen den einzelnen Branchen im In- und Ausland zusammen. Zusätzlich erlaubt das Modell auch Aussagen zur Grössenverteilung der beteiligten Unternehmen. Folgende Abbildung skizziert das Modell in seinen Grundzügen (vgl. auch Anhang - Methodik Input-Output-Modell).

Abbildung 4: Input-Output-Modell IMPACT_CH



Quelle: Rütter + Partner, 2010

¹⁵ Die Bruttowertschöpfung misst die wirtschaftliche Leistung der Unternehmen und entspricht dem von den Unternehmen erwirtschafteten Mehrwert. Sie ist mit dem Bruttoinlandprodukt als zentrale volkswirtschaftliche Kenngrösse vergleichbar.

4.1.1.1 Aussagen aus der Evaluation

Auftragswerte
nach Branchen

Die Analyse der rund 1'092 Versicherungspolizen, die die SERV zwischen 2007 und 2009 effektiv ausgestellt hat, zeigt bezüglich Branchen folgende Verteilung (vgl. detaillierte Ausführungen in Kapitel 4.2):

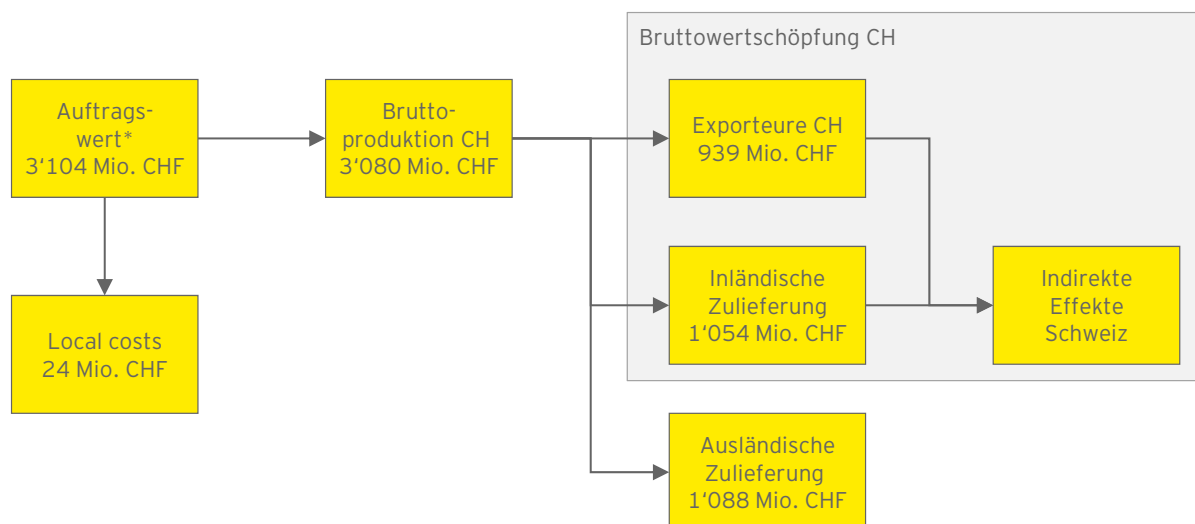
- ▶ Chemische Industrie & Pharma: 66%
- ▶ Elektronik: 13%
- ▶ Maschinenbau: 11%
- ▶ Übrige Investitionsgüter: 8%
- ▶ Übrige Industrie & Baugewerbe: 0.5%
- ▶ Unternehmensdienstleistungen: 1%
- ▶ Übrige Dienstleistungen: 0.5%

Insgesamt hat die SERV mit diesen Versicherungspolizen zwischen 2007 und 2009 einen effektiven Auftragswert von rund 9.24 Mrd. CHF oder durchschnittlich 3.08 Mrd. CHF pro Jahr abgedeckt (vgl. Bruttoproduktion CH in der Abbildung). Darin enthalten sind lediglich jene Auftragswerte, die in der Schweiz unmittelbar beschäftigungswirksam sind.

Ökonomische Impulse

Die Analyse der ökonomischen Impulse macht deutlich, welche Effekte mit den durch die SERV gedeckten Geschäften der Exporteure zusammenhängen. Ausgangspunkt sind 3.1 Mrd. CHF an durchschnittlichen Auftragswerten pro Jahr, wovon 24 Mio. CHF (d.h. 0.8%) im Exportland direkt vor Ort von ausländischen Zulieferern erbracht werden (z.B. Montageleistungen). Die daraus resultierende Bruttoproduktion in der Schweiz von 3.08 Mrd. CHF entspricht dem effektiven Auftragswert. Davon entfallen 0.9 Mrd. CHF auf die direkte Bruttowertschöpfung bei den Kunden der SERV in der Schweiz (30%), 1.1 Mrd. CHF auf inländische Zulieferungen (34%) und 1.1 Mrd. CHF auf ausländische Zulieferungen (35%). Mit der Bruttowertschöpfung Schweiz und den inländischen Zulieferungen wiederum sind indirekte Effekte in der Schweiz verknüpft.

Abbildung 5: Verkettung der ökonomischen Impulse (pro Jahr)



* Alle Werte pro Jahr (Durchschnitt 2007 - 2009)

Quelle: Rütter + Partner, 2010

Übersicht Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte

Auf der Grundlage der berechneten ökonomischen Impulse lassen sich in einem zweiten Schritt die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte modellieren. Zusammenfassend hat die SERV von 2007 bis 2009 in der Schweiz eine Bruttowertschöpfung von 7.5 Mrd. CHF mit ihren Versicherungsleistungen gefördert. Dies entspricht einer Beschäftigung von rund 48'400 Arbeitsplätzen (in Vollzeitäquivalenten, d.h. Mannjahre). Dies sind pro Jahr durchschnittlich 2.5 Mrd. CHF an Bruttowertschöpfung und rund 16'150 Arbeitsplätze. Davon entfallen gut ein Drittel der Bruttowertschöpfung direkt bei den exportierenden Unternehmen, d.h. den Kunden der SERV, und zwei Drittel indirekt bei den Zulieferern von Vorleistungen und Investitionsgütern sowie Unternehmen, die vom Einkommenseffekt profitieren. Die Verteilung der geförderten Arbeitsplätze verhält sich ähnlich, wobei die indirekt unterstützten Arbeitsplätze einen leicht höheren Anteil von 68% am Gesamteffekt ausmachen. Die detaillierten Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Übersicht Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte

	Durchschnittswerte 2007 - 2009				
	Bruttowertschöpfung		Beschäftigung (VZÄ)		Arbeitsproduktivität
	in Mio. CHF	in %	Anzahl	in %	in 1'000 CHF
Direkter Effekt	939	37	5'173	32	181
Indirekter Effekt ¹⁶	1'581	63	10'971	68	144
- Vorleistungs-, Investitionseffekt	836	33	5'531	34	151
- Einkommenseffekt	745	30	5'440	34	137
Gesamteffekt	2'520	100	16'144	100	156

Berechnung: Rütter + Partner, 2010

Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte nach Branchen

Die Berechnungen des Input-Output-Modells erlauben es, die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte weiter nach Branchen zu differenzieren (vgl. Tabelle 6). Die Branchenverteilung der Effekte hängt dabei unmittelbar mit der Verteilung der Auftragswerte resp. dem Kundenportfolio der SERV zusammen.

Es erstaunt nicht, dass der Grossteil der direkten Wertschöpfung von den drei Branchen chemisch-pharmazeutische Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik ausgeht (rund 87%). Davon profitieren allerdings indirekt weitaus mehr Branchen. Über die Vorleistungs-, Investitions- und Einkommenseffekte sind dies vor allem die übrige Industrie und das Baugewerbe, übrige Dienstleistungen und der Handel. Auf diese drei Industrien entfallen rund 75% der indirekt induzierten Wertschöpfung, d.h. durchschnittlich CHF 1'177 Mio. pro Jahr. Die direkten und indirekten Wertschöpfungseffekte zusammen ist in Hinblick auf die Branchenverteilung ausgeglichener, d.h. die SERV unterstützt mit Exportrisikoversicherungen eine Vielzahl verschiedener Branchen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Verteilung der Beschäftigungsäquivalente von total 16'144 pro Jahr. Den Berechnungen zufolge sind es gerade auch die Branchen, die von der SERV indirekt profitieren, auf die ein beachtlicher Teil der Beschäftigungseffekte entfallen.

Insgesamt ist festzustellen, dass trotz einer hohen Branchenkonzentration im Kundenportfolio der SERV (vgl. auch Kapitel 4.2) die potentiellen Wirkungen der SERV breiter gestreut sind als auf den ersten Blick zu erwarten wäre.

¹⁶ Die indirekten Effekte (sog. Multiplikatoreffekte) umfassen folgenden Teileffekte:

Vorleistungseffekt: Produktionsaktivitäten, die in den Zulieferketten der exportierenden SERV-Kunden angestossen werden (ohne Zulieferer von Investitionsgütern).

Investitionseffekt: Die Produktion auf allen Ebenen führt auch zu einer Nachfrage nach Investitionsgütern. Die damit verbundene Produktion in der Volkswirtschaft (inkl. Zulieferketten) wird erfasst.

Einkommenseffekt: Die Produktionsaktivitäten führen zu Lohn- und Konsumausgaben der Beschäftigten. Dieser Effekt umfasst die dadurch ausgelöste Güterproduktion in der Volkswirtschaft.

Tabelle 6: Bruttowertschöpfung und Beschäftigung nach Branchen und Wirkungen

	Durchschnittswerte 2007 - 2009				
	Bruttowertschöpfung (in Mio. CHF)			Beschäftigung (VZÄ)	Arbeitsproduktivität (in 1'000 CHF)
	Direkt	Indirekt	Total	Total	Total
Chemische Industrie	460	113	572	2'225	257
Maschinenbau	233	28	262	1'707	153
Elektrotechnik	121	34	155	1'476	105
Übrige Investitionsgüter	94	44	138	897	154
Übrige Industrie und Baugewerbe	3	320	323	2'634	123
Handel	5	218	222	1'903	117
Unternehmensdienstleistungen	20	162	182	1'195	153
Übrige Dienstleistungen	2	640	641	3'625	177
Übrige Branchen	0	24	24	483	49
Total	939	1'581	2'520	16'144	156

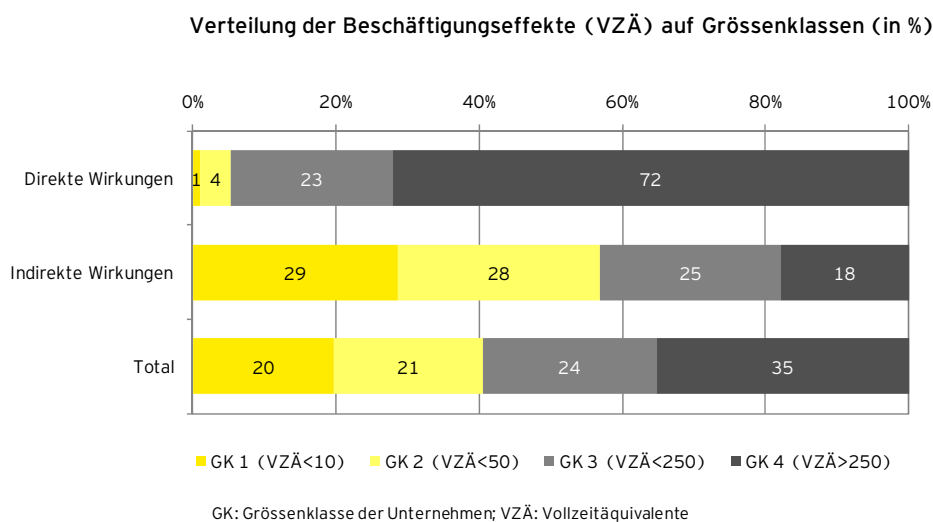
Berechnung: Rütter + Partner, 2010

Beschäftigungseffekte
nach Unternehmensgrösse

Die vertiefte Analyse der Beschäftigungseffekte ergibt zusätzliche Hinweise auf die Mechanismen, die in Zusammenhang mit den Versicherungsleistungen der SERV wirken. Interessant dabei sind die strukturellen Eigenschaften der Beschäftigungseffekte, d.h. die Frage, welche Unternehmen direkt und welche indirekt von der SERV unterstützt werden. Im Hinblick auf die Unternehmensgrösse zeichnen die Modellergebnisse folgendes Bild (vgl. Abbildung 6):

- ▶ Direkte Wirkungen gehen vor allem von Grossunternehmen und ihren versicherten Exportgeschäften aus (72% der direkten Effekte).
- ▶ Indirekte Wirkungen nützen hingegen auch KMU (82% der indirekten Effekte). Auffallend stark vertreten sind Mikro- und Kleinunternehmen, die zusammen 57% vereinen.
- ▶ Direkte und indirekte Wirkungen zusammen ergeben sich für alle vier Grössenklassen an Unternehmen. Nach wie vor sind die Grossunternehmen (> 250 Mitarbeiter) vergleichsweise stark vertreten, zumal nur gerade 0.4% der Firmen in der Schweiz dieser Grössenklasse angehören. Allerdings ist der Anteil an exportierenden Firmen für diese Grössenklasse auch am höchsten.

Abbildung 6: Beschäftigungseffekte nach Unternehmensgrösse



Berechnungen: Rütter + Partner, 2010

4.1.1.2 Erwägungen des Evaluators

Die SERV hat zwischen 2007 bis 2009 mit ihren Versicherungsleistungen pro Jahr im Durchschnitt über 16'000 Arbeitsplätze unterstützt. Die Frage, wie dieser Effekt zu bewerten ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Zum einen fehlen direkt vergleichbare Werte von anderen ECA, zum anderen macht der Bund der SERV keine quantitativen Zielvorgaben bezüglich Anzahl zu unterstützender Arbeitsplätze. Es stellt sich dabei grundsätzlich die Schwierigkeit, ex-ante Zielvorgaben zu formulieren, wenn die Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig sind resp. viele verschiedene (exogene¹⁷) Faktoren die angestrebte Wirkung beeinflussen.

In einer vergleichbaren Studie wurde für Euler-Hermes in Deutschland der Beschäftigungseffekt auf eine Bandbreite von 216'000 und 140'000 Arbeitsplätzen beziffert, die mit den abgesicherten Exporten zusammenhängen (durchschnittlich pro Jahr, Basis: 1995 bis 1999¹⁸). Dieser Vergleich würde darauf hindeuten, dass die SERV bezüglich Beschäftigungseffekte in der Reichweite der Euler-Hermes liegt (Kennzahl: Arbeitsplatz pro Exporteinnahmen, in EUR). Bei einem solchen Vergleich ist allerdings Vorsicht geboten, da die Ergebnisse wesentlich von der gewählten Datenbasis und dem Schätzmodell

¹⁷ Exogene Faktoren sind von staatlichen Akteuren definitionsgemäss nicht direkt beeinflussbar. Im Falle der SERV hängt die Wirkung z.B. von der Exporttätigkeit der Schweizer Unternehmen ab, die sie nicht selbst beeinflussen kann.

¹⁸ Prognos (2000): Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausfuhrleistung des Bundes, Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Basel

abhängen. Zudem arbeitet jede ECA unter ganz spezifischen politischen Rahmenbedingungen und Vorgaben.

Es ist indes festzuhalten, dass die Wirkungen der SERV zu zwei Dritteln indirekt, d.h. bei Vorleisterunternehmen der Exporteure, anfallen. Davon profitieren vor allem KMU. Direkt erreicht die SERV in erster Linie grosse und mittlere Unternehmen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Branchenverteilung. Währenddem direkt vor allem ausgewählte Einzelbranchen gefördert werden (d.h. die chemisch-pharmazeutische Industrie, der Maschinenbau und die Elektrotechnik), ist die Branchenvielfalt auf der vorgelagerten Wirkungsstufe weitaus grösser.

Empfehlungen

Wir empfehlen nicht, die SERV ausschliesslich aufgrund der Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu beurteilen. Zum einen ist es problematisch, einen konkreten Zielwert festzulegen, zum anderen ist auch die Qualität der geförderten Arbeitsplätze zu beachten. Es ist für die SERV nur bedingt möglich, die tatsächlichen Wirkungen bei den Exporteuren zu beeinflussen.

4.1.2 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz

Hintergrund

Neben der Rolle als Arbeitsplatzförderinstrument des Bundes ist die SERV auch ein Instrument zur Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, indem die Teilnahme der exportierenden Unternehmen am internationalen Wettbewerb erleichtert werden soll.

Die schweizerische Exportwirtschaft steht in direkter Konkurrenz mit ausländischen Unternehmen um Aufträge von ausländischen Käufern, z.B. beim Kauf von Schienenfahrzeugen in China. SERV-Versicherungen beeinflussen dabei das Angebot, das ein Schweizer Exporteur unterbreitet, in zweifacher Hinsicht. Zum einen verteuert die Versicherungsprämie den Kaufpreis für den Käufer resp. die Gewinnmarge des Exporteurs verringert sich. Zum anderen reduziert eine Versicherung unter Umständen die Finanzierungskosten des Käufers.

Alle wesentlichen Standortkonkurrenten der Schweiz betreiben eine staatliche Exportversicherungsagentur (ECA). Für die SERV bedeutet dies, international wettbewerbsfähige Produkte mit entsprechenden Versicherungskonditionen anzubieten. International wettbewerbsfähig ist das Angebot, wenn es im Rahmen der Prämien und Vertragsbedingungen liegt, welche die relevanten ECA für dasselbe Geschäft offerieren. In diesem Sinne sollen die SERV-Versicherungen der Exportwirtschaft ermöglichen, mit gleich langen Spiessen auf dem internationalen Markt operieren zu können.

4.1.2.1 Aussagen aus der Evaluation

Umfang des Versicherungsangebotes

Die Ergebnisse der Kundenbefragung deuten darauf hin, dass die Exporteure mit dem Versicherungsangebot grundsätzlich zufrieden sind. Mit der Einführung der PKR-Abdeckung konnte eine wichtige Lücke geschlossen werden. Die SERV deckt im heutigen gesetzlichen Rahmen mit den bestehenden Versicherungsprodukten die Bedürfnisse der exportierenden Unternehmen grösstenteils ab. Zu einem ähnlichen Schluss gelangt die Kundenzufriedenheitsbefragung 2008 der SERV. In dieser Untersuchung geben 80% der befragten Unternehmen (inkl. Banken), dass es keine Risiken gibt, welche die SERV nicht prinzipiell abdecken würde.

Nach Aussagen der wichtigsten SERV-Kunden konnte zwischen 2007 und 2009 für die allermeisten Exportgeschäfte mit der SERV eine Versicherungslösung entwickelt werden. Es scheint, dass kaum oder nur wenige Exporte aufgrund eines möglicherweise ungenügenden Versicherungsangebotes nicht versichert oder gar nicht abgewickelt wurden.

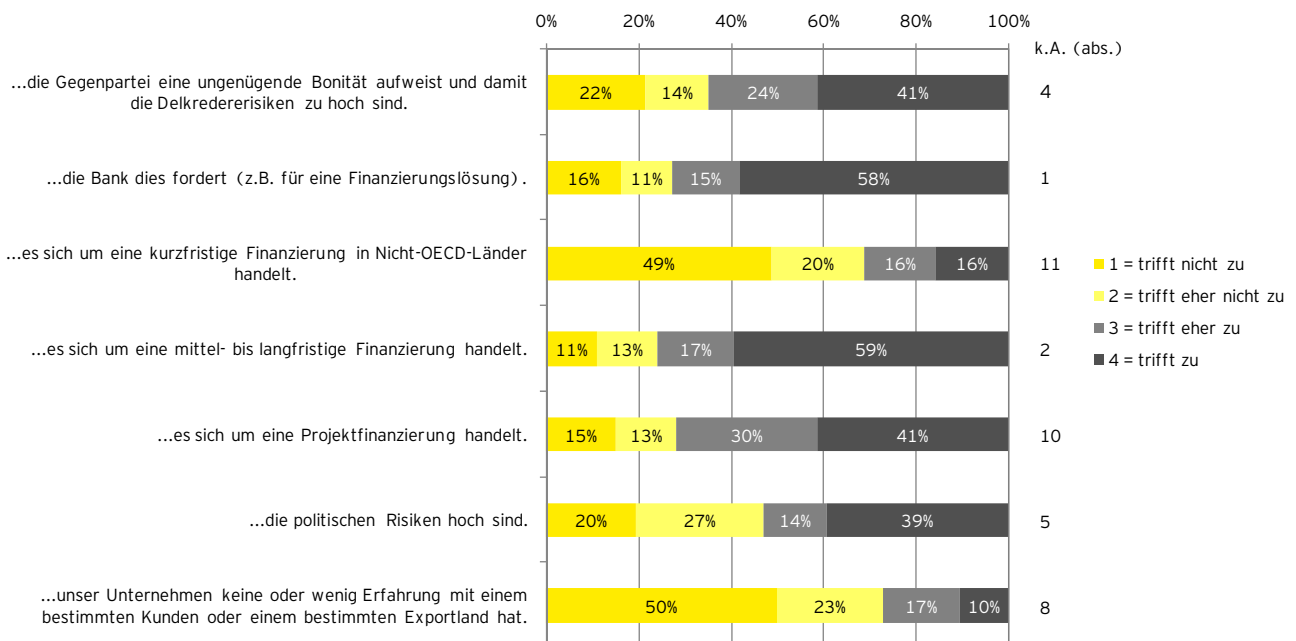
Gründe für SERV-Versicherungen aus betrieblicher Sicht

Es gibt verschiedene Situationen und Konstellationen, die für den Exporteur den Abschluss einer SERV-Versicherung attraktiv machen. Einerseits sprechen Gründe in Zusammenhang mit der Finanzierung eines Exportgeschäftes für eine SERV-Versicherung, andererseits Risikoüberlegungen und individuelle Erfahrungen des Exporteurs oder Eigenheiten des Exportgeschäftes.

Abbildung 7: Gründe für SERV-Versicherungen

Kundenbefragung - Gründe für SERV-Versicherungen

Frage: Welches sind für Sie die wichtigsten Gründe, eine SERV-Versicherung abzuschliessen? (N = 56)



Die Umfrageergebnisse zeigen, dass Exporteuren eine SERV-Versicherung im Zusammenhang mit mittel- bis langfristigen Finanzierungen nachfragen. Dabei spielen Banken häufig eine wichtige Rolle, insbesondere bei komplexeren Finanzierungslösungen und Projekten, an denen mehrere Unternehmen beteiligt sind. An zweiter Stelle stehen Gründe in unmittelbarem Zusammenhang mit spezifischen Risiken. Insgesamt stimmen denn rund 58% der befragten Unternehmen den vorgelegten Gründen zu (summarischer Anteil „stimme eher zu“ und „stimme zu“).

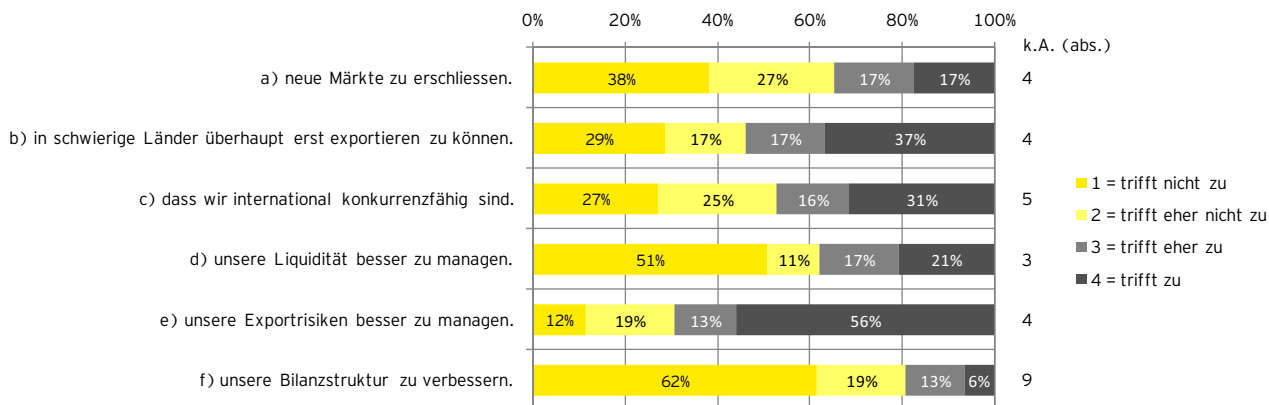
Effekte der SERV-Versicherungen

Aus einer übergeordneten Perspektive können die Effekte einer SERV-Versicherung mit verschiedenen betrieblichen Argumenten untermauert werden. Grundsätzlich können die SERV-Versicherungen für den Exporteur auf der einen Seite ein Instrument sein, um die getätigten Exporte in geeigneter Weise zu finanzieren (im Sinne einer Optimierung der Unternehmensfinanzierung). Auf der anderen Seite können sie dazu führen, dass Schweizer Unternehmen ihre Position auf den Weltmärkten neu aufbauen oder stärken.

Abbildung 8: Betriebliche Effekte von SERV-Versicherungen

Kundenbefragung - Nutzen der SERV-Versicherungen

Frage: Die SERV-Produkte haben uns geholfen, ... (N = 56)



Aus Sicht der Unternehmen führen die SERV-Versicherungen für die Exportwirtschaft in erster Linie zu einer besseren Bewirtschaftung ihrer Risiken, die sich aus den Exportgeschäften ergeben. Ausserdem entfalten SERV-Versicherungen Wirkung, indem sie der Exportwirtschaft Zugang für schwierige Länder öffnen und die Unternehmen bis zu einem gewissen Grad international wettbewerbsfähiger agieren können.

Versicherungsangebot im internationalen Vergleich

Aus Kundensicht schafft es die SERV, die Teilnahme der Exporteure am internationalen Wettbewerb zu erleichtern. In der Regel sind die finanziellen Bedingungen, die die SERV an eine Versicherungsdeckung stellt, vergleichbar mit anderen ECA. Qualitative Aussagen von Kunden lassen darauf schliessen, dass die Schweizer Exportwirtschaft im internationalen Wettbewerb in etwa über gleich lange Spiesse verfügt. Internationale Kunden merken an, dass die verschiedenen ECA sich durch spezifische Stärken und Schwächen auszeichnen und die SERV dabei insgesamt eine gute Wettbewerbsposition einnimmt. Neben den finanziellen Konditionen spielen für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft immer auch qualitative Aspekte eine Rolle (z.B. Bearbeitungszeiten von Versicherungsanträgen, Flexibilität in der Angebotsgestaltung etc.; vgl. Kapitel 4.3 und 4.7).

4.1.2.2 Erwägungen des Evaluators

Bedeutung der SERV als Instrument zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz

Die SERV kann die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz als Ganzes und Exporteure im Einzelnen nur indirekt fördern. Indem sie im Rahmen der internationalen Regelungen (OECD, Berner Union) Exportrisiken versichert und die Finanzierung von Exporten erleichtert, unterstützt die SERV Exporteure im Wettbewerb um ausländische Aufträge. Ohne SERV wären für einige Exporteure unter Umständen erhebliche Nachteile zu erwarten, vor allem weil direkte Konkurrenz über eine entsprechende Unterstützung verfügen. Indes ist anzumerken, dass die SERV ein Förderinstrument unter anderen ist und die internationale Wettbewerbsposition eines Schweizer Unternehmens von verschiedenen Faktoren abhängt. Insofern kann die SERV einen Beitrag zur Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb leisten, ihr unmittelbarer Einfluss auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit scheint eher punktuell.

Angebotsseitige Verbesserung des Wirkungsgrades

Insgesamt sind die Möglichkeiten, den Wirkungsgrad der SERV durch eine Verbesserung des Versicherungsangebotes zu erhöhen, beschränkt. Der heutige gesetzliche Rahmen wird - unter Berücksichtigung der neu eingeführten Produkten der Stabilisierungsmassnahmen II - weitestgehend ausgeschöpft. Die angebotene Palette an Versicherungsprodukten ist allerdings nur eine Seite. Mindestens gleich wichtig ist es, mit den Exporteuren zusammen Lösungen für immer komplexere Exportgeschäfte zu entwickeln und den Kunden frühzeitig Sicherheit bezüglich der zu erwarteten Versicherungs- und Finanzierungsbedingungen zu geben.

National Interest vs. National Content

Auch wenn das Versicherungsangebot der SERV den Kundenanforderungen zu einem Grossteil genügt, stellt sich für die SERV langfristig die Frage nach einem Systemwechsel. Die Wertschöpfungsbedingung, d.h. die Anforderung, dass der Anteil der erzielten Wertschöpfung eines Exportgeschäftes in der Schweiz mindestens bei 50% liegen muss, wirkt sich aus Sicht der Kunden zunehmend hemmend aus.

Dies zeigt sich einerseits in der Geschäftspraxis der SERV. Die Ausnahmeklausel, wonach die SERV unter gewissen Umständen einen schweizerischen Wertschöpfungsanteil von nur 30% akzeptieren kann, musste in den vergangenen Jahren immer häufiger angewandt werden. Zudem lässt der Begriff der

„Wertschöpfung in der Schweiz“ einen Interpretations- und Berechnungsspielraum offen. So erlaubt die SERV-Verordnung den Exporteuren beispielsweise, die Gewinnmargen und Overheadkosten zum Wertschöpfungsanteil dazuzurechnen. Die SERV bewegt sich zwar innerhalb des gesetzlichen Rahmens - trotzdem findet bereits heute eine Lockerung der starren 50%-Wertschöpfungsregel statt.

Die Kunden erwarten, dass es in Zukunft immer schwieriger sein wird, sogar die Voraussetzung von 30% an Schweizer Wertschöpfung in ihren Exporten erfüllen zu können. Verschiedene Studien zeigen, dass gerade die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft von der Entwicklung zu einer arbeitsteiligen, globalen Wirtschaft besonders betroffen ist. Dabei hat sich die Schweiz in den letzten Jahren immer stärker zu einem Standort für wissensintensive Tätigkeiten entwickelt. Dies trifft sowohl auf Unternehmenseinheiten innerhalb eines globalen Grossunternehmens zu, wie z.B. Forschungszentren von Konzernen, die sich in der Schweiz niedergelassen haben, als auch auf KMU, die Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert haben. Es ist deshalb zu erwarten, dass das „National Content“-Prinzip in Zukunft stärker unter Druck gerät. Vergleichbare Staaten, wie z.B. Schweden und Finnland, haben das „National Content“-Prinzip bereits eingeführt.

Aus Sicht der SERV wäre ein Wechsel vom heutigen „National Content“-Prinzip hin zum „National Interest“-Prinzip insofern bedeutend, als dass eine potentielle Verbreiterung der Geschäftsfelder die Möglichkeiten zur Risikodiversifikation verbessern würde.

Empfehlungen

Im Hinblick auf eine Verbreiterung der Geschäftsfelder und die Sicherung bestehender Kundensegmente der SERV ist es aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll, die Einführung des „National Interest“-Prinzips zu prüfen. Die Herausforderungen dieses Konzeptes liegen zweifelsohne in dessen konkreter Ausgestaltung. Es scheint langfristig unumgänglich, eine Strategie zu entwickeln, wie auf den Druck auf das „National Content“-Prinzip reagiert werden soll. Drei der vier nordischen ECA haben das „National Interest“-Prinzip bereits eingeführt.

4.2 Ausschöpfung des Marktpotentials

Hintergrund

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen, d.h. die unterstützte Wertschöpfung resp. Anzahl geförderter Arbeitsplätze sowie die Erleichterung der Teilnahme der schweizerischen Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb, sind in Kapitel 4.1 ausführlich dargelegt.

Wie die erzielten Wirkungen einzuordnen sind, hängt wesentlich davon ab, inwieweit die SERV es schafft, das vorhandene Kunden- und Marktpotential in der Exportwirtschaft auszuschöpfen.

Die Definition des Marktpotentials ist von verschiedenen Faktoren geprägt. Erst einmal entscheidet der Exporteur z.B. aufgrund von branchenbedingten Finanzierungsgewohnheiten und/oder seiner individuellen Risikoeinstellung, ob er eine Exportversicherung abschliessen will. Besteht eine Nachfrage nach einer

Versicherungsdeckung, sind die Merkmale des betreffenden Exportgeschäftes massgebend. Bis anhin konnte die SERV grundsätzlich nur eine Deckung übernehmen, wenn es sich um ein Exportgeschäft in ein Nicht-Kern-OECD-Land handelte oder um ein Exportgeschäft in ein Kern-OECD-Land mit einer mittel- bis langfristigen Laufzeit (vgl. Subsidiarität, Kap. 4.5).

Es ist nicht das Ziel der SERV, ihren Marktanteil oder Umsatz zu maximieren. Aus ordnungspolitischen Gründen soll die SERV Exportrisiken sekundär zur Privatwirtschaft versichern. Diese Rahmenbedingungen beeinflussen die Marktbearbeitungsstrategie und deren Umsetzung in Marketingmassnahmen. Die SERV steht dabei im Spannungsfeld, die bestehende Nachfrage effektiv abzudecken, ohne als direkte Konkurrenz zur Privatassekuranz auf dem Markt aufzutreten. Vor diesem Hintergrund interessiert, ob die SERV grundsätzlich bei potentiellen Kunden bekannt und ihr Versicherungsangebot zugänglich ist sowie das Potential bei den bestehenden Kunden ausschöpft.

4.2.1 Aussagen aus der Evaluation

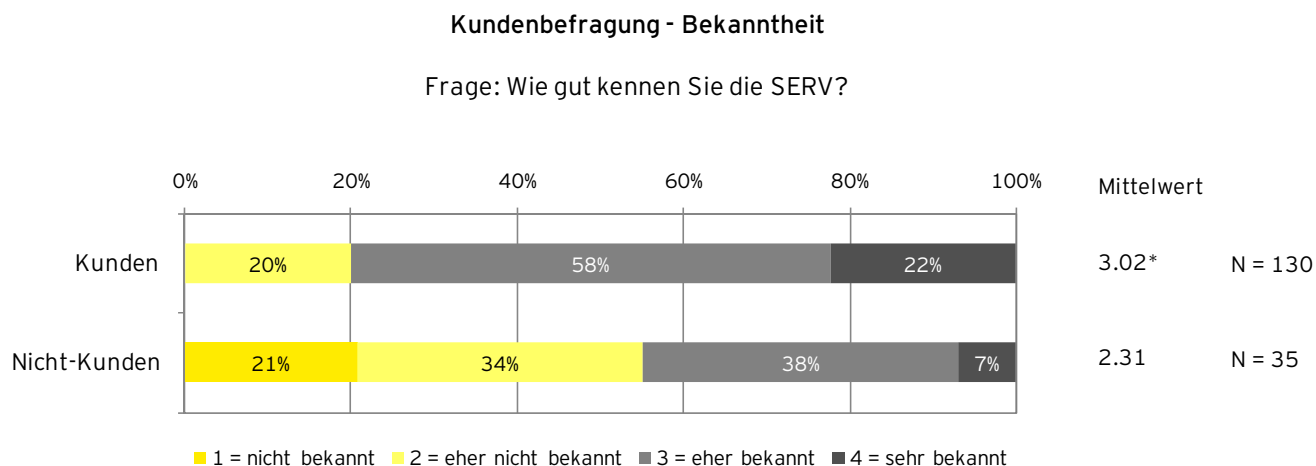
Bekanntheit und Zugänglichkeit

Bekanntheit des
Versicherungsangebotes

Die Bekanntheit der SERV und ihren Produkten ist wesentlich vom Ausmass des Kundenkontaktes abhängig. Dabei lassen sich die Exporteure in drei Hauptgruppen einteilen: (1) Key-Account Kunden, die intensiven Kontakt mit der SERV pflegen, vergleichsweise viele Geschäfte versichern lassen und dadurch einen hohen Kenntnisstand von der SERV und ihren Produkten haben, (2) Gelegenheitskunden resp. Einmalkunden, die in unregelmässigen Abständen SERV-Dienstleistungen beanspruchen und denen die SERV weniger gut bekannt sind sowie (3) potentielle Kunden, die bis anhin keine SERV-Versicherung abgeschlossen haben und deshalb kaum über vertiefte Kenntnisse zur SERV verfügen. Insgesamt ist die SERV als Exportförderagentur vermutlich bekannter als die angebotenen Dienstleistungen. Mit anderen Worten: Die Exporteure kennen die SERV, ihre Versicherungsprodukte weniger.

Zudem ist die Bekanntheit bei KMU signifikant weniger hoch als bei Grossunternehmen (vgl. SERV-Kundenzufriedenheitsumfrage, 2008). Dies lässt sich damit begründen, dass Grossunternehmen tendenziell mehr Geschäfte versichern lassen und entsprechend einen engeren Kontakt zur SERV pflegen (Key-Account Kunden). Interessanterweise gilt dieser Zusammenhang besonders für Nicht-Kunden, d.h. unter potentiellen Kunden ist bei kleineren Unternehmen die Bekanntheit der SERV systematisch geringer als bei grösseren Firmen.

Abbildung 9: Bekanntheit SERV



* Standardisierte Werte aufgrund unterschiedlicher Skala in der Kundenzufriedenheitsbefragung SERV, 2008

Daten: Kundenbefragung Ernst & Young 2010, Kundenzufriedenheitsbefragung SERV, 2008

Die SERV hat Hinweise darauf, dass in der Westschweiz die Bekanntheit tiefer als im Rest der Schweiz ist. Die Analyse findet hierzu keinen signifikanten Unterschied, was allerdings mit der zu kleinen Stichprobe zusammenhängen könnte. Inwiefern die Stabilisierungsmassnahmen sich auf die generelle Bekanntheit ausgewirkt haben, lässt sich aus heutiger Sicht nicht beurteilen. Zum einen fehlen Daten zur Bekanntheit vor und nach der Einführung der Neuprodukte, zum anderen ist der Beobachtungszeitraum seit der Lancierung vergleichsweise kurz. Nichtsdestoweniger konnte die SERV mit den Neuprodukten Neukunden gewinnen (2009: 76, 2008: 20), was darauf schliessen lässt, dass sich infolgedessen auch die Bekanntheit erhöht hat. Die zusätzlichen Marketing- und Kommunikationsmassnahmen scheinen gewirkt zu haben. Möglicherweise spielt dabei mit, dass mit der Einführung der Neuprodukte die Versicherbarkeit des privaten Käuferrisikos bekannter geworden ist.

Mit der Einführung der PKR-Versicherungen hat die Bedeutung der Banken als SERV-Kunden zugenommen. Mit der UBS, Crédit Suisse und der ZKB sowie einigen Auslandsbanken ist dieser Kundenkreis allerdings beschränkt¹⁹. Im Rahmen der Konzeption und Einführung der Stabilisierungsmassnahmen konnte die SERV ihre Beziehungen zu den relevanten Banken vertiefen und ausbauen. Die SERV steht seit längerem mit den Banken als Partner und Kunden in regelmässigem Kontakt.

¹⁹ Es gibt allerdings weitere relevante Bankinstitute, die für die SERV die Funktion von Multiplikatoren haben, indem sie exportierende Unternehmen in Finanzierungsfragen beraten, allerdings selber keine Exportfinanzierung anbieten.

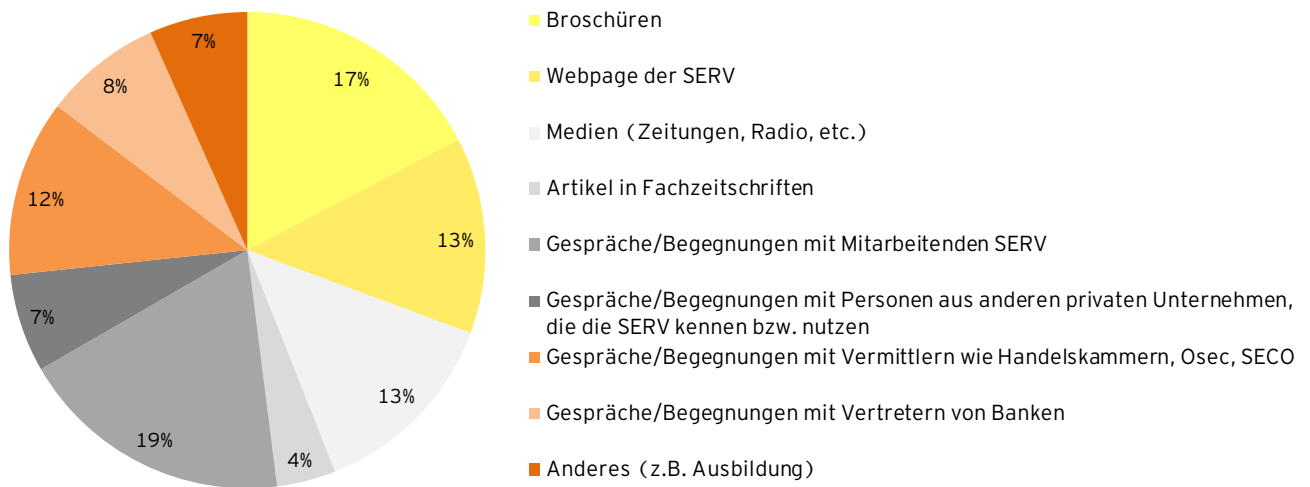
Die Bekanntheit der SERV und ihren Versicherungsprodukten wird aus Bankensicht generell gut eingestuft.

Werden die potentiellen Nicht-Kunden näher betrachtet, ist festzustellen, dass sich diese über verschiedene Kanäle über die SERV-Dienstleistungen informieren. Die Gespräche mit verschiedenen Akteuren (Mitarbeiter der SERV, andere Unternehmen, Interessengruppen, Banken) werden in 46% der Fälle als Informationsquellen genutzt. Klassische Kommunikationsinstrumente (wie Broschüren, Web-Page, Medien, Artikel) machen 43% aus. Zusammengefasst ist es ein Mix aus interaktiven und passiv-konsumierten Informationsquellen, die von potentiellen Kunden nachgefragt werden.

Abbildung 10: Informationsquellen potentieller Kunden

Nicht-Kundenbefragung - Informationsquellen

Frage: Wenn Sie die Dienstleistungen kennen, woher stammen ihre Kenntnisse (Mehrfachantworten möglich)?
(N = 75)



Zugänglichkeit des Versicherungsangebotes

Die Zugänglichkeit des Versicherungsangebotes bestimmt sich für einen Kunden über die Verfügbarkeit der relevanten Informationen zur richtigen Zeit. Zu unterscheiden ist zwischen generellen Informationen über das Versicherungsangebot der SERV einerseits und andererseits spezifischen Informationen zur Versicherung eines bestimmten Exportgeschäfts. Je konkreter ein Versicherungsabschluss wird, desto intensiver wird der Informationsaustausch zwischen SERV und dem Exporteur, insbesondere bei komplexen Projekten.

Die SERV hat verschiedene Kommunikationsinstrumente entwickelt, um die generelle Zugänglichkeit des Versicherungsangebotes sicherzustellen und zu verbessern. Namentlich sind dies Broschüren, Webpage der SERV, Medien (Zeitungen, Radio, etc.), Artikel in Fachzeitschriften oder Informationsveranstaltungen der SERV bei Multiplikatoren (z.B. Bankenveranstaltungen). Diese Kommunikationsinstrumente sind darauf ausgelegt, die Bekanntheit der SERV bei den relevanten Kundengruppen nachhaltig zu verankern. Damit verfolgt die SERV keine aktive Akquisitionsstrategie (z.B. mit Massenmailings), sondern interpretiert ihre Rolle gemäss der Subsidiaritätsvorgabe in der eigenen Vermarktung zurückhaltend.

Die Zugänglichkeit der SERV-Dienstleistungen ist insgesamt als gegeben einzustufen. Sowohl Kunden und Banken sind mehrheitlich zufrieden mit der Kundenbetreuung, auch wenn die Erreichbarkeit der Kundenbetreuung laut Aussagen einzelner Kunden in wenigen Fällen in der Aufbauphase der SERV beeinträchtigt war.

Exkurs:
Diskriminierungsfreier
Zugang zu SERV-
Versicherungen

Die SERV verfügt nicht über unbeschränkte Kapazitäten, Versicherungen abzuschliessen und Risiken zu übernehmen. Zum einen setzt die Erfordernis, eigenwirtschaftlich zu arbeiten, Grenzen, zum anderen hat der Bund die SERV auf einen Maximalerposure von CHF 12 Mrd. verpflichtet. Am 31.12.2009 umfassten diese Verpflichtungen rund CHF 8.7 Mrd. Das Prinzip der Gleichbehandlung verlangt, dass die SERV vergleichbare Risiken und Geschäftsfälle gleich behandelt. Sie ist angehalten, alle Anträge zu prüfen und diese nur aufgrund von objektiven Kriterien abzulehnen. Verschiedene Instrumente erlauben es der SERV, ihr Risikoportfolio zu beeinflussen (vgl. Kapitel 4.6). Die Nachfrage nach bestimmten Länderdeckungen und Versicherungsprodukten hingegen kann die SERV nicht aktiv steuern.

Die SERV kennt Limiten für einzelne Länder, um besser beurteilen zu können, welchen Risiken sie ausgesetzt ist (risk exposure), und um entsprechende Massnahmen einzuleiten. Die Untersuchungen geben keine Hinweise darauf, dass aufgrund von Länderlimiten Exportgeschäfte nicht abgedeckt werden konnten. Das kann damit zusammenhängen, dass die SERV Länderlimiten zur Risikosteuerung zurückhaltend und zuerst andere Instrumente einsetzt. Es ist indes nicht auszuschliessen, dass die publizierte Deckungspraxis die Nachfrage der Exporteure nach bestimmten Ländern beeinflusst. Sieht ein Exporteur, dass die SERV für ein bestimmtes Land keine Versicherungsdeckung mehr anbietet, verzichtet dieser nach Aussage der SERV in der Regel auf einen Antrag (Rückkoppelungseffekt).

Insgesamt wendet die SERV die Kreditlimiten für einzelne Länder pragmatisch an und reagiert rasch auf Nachfrageänderungen. Aus Kundensicht besteht heute ein diskriminierungsfreier Zugang zu SERV-Versicherungen.

Kundenportfolio- und Marktpotentialanalyse

Kundenportfolio

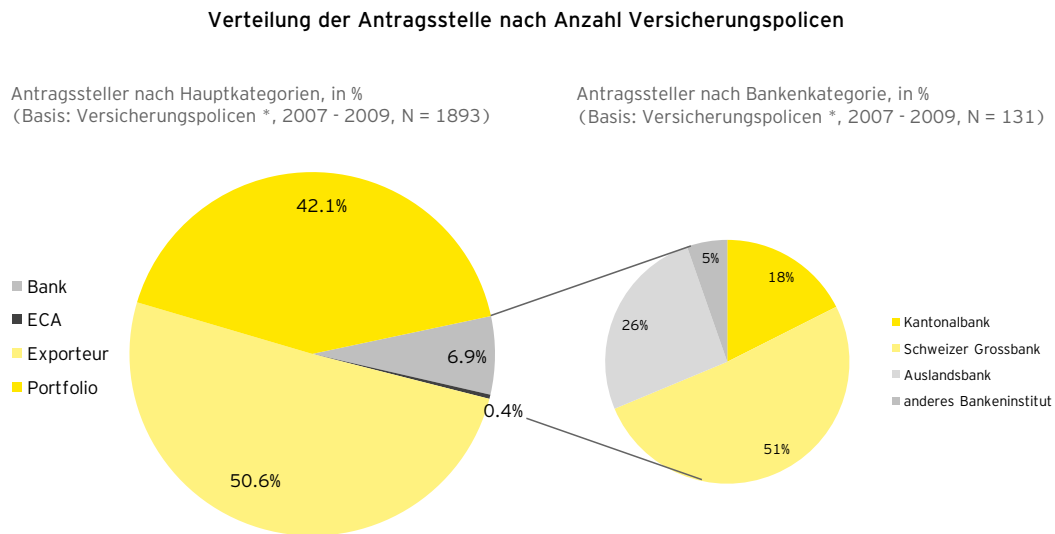
Das Kundenportfolio der SERV lässt sich anhand verschiedener Kriterien analysieren. Dazu gehören (a) die Anzahl Antragssteller und Kunden, (b) Auftragswerte und Versicherungspolicen nach Exporteuren sowie (c) deren Branchenverteilung (d) und räumliche Verteilung.

Antragssteller

Die SERV kennt verschiedene Arten, wie Kunden eine Versicherungsabdeckung erhalten. Je nach Versicherungsprodukt richtete sich das Angebot direkt an den Exporteur (z.B. Lieferantenkreditversicherung) oder an eine Bank, die sich an der Exportfinanzierung beteiligt (z.B. Käuferkreditversicherung). Entsprechend unterschiedlich sind die Antragssteller. Des Weiteren kann die SERV bei Grossprojekten in einem Konsortium mit anderen staatlichen ECA zusammen Schweizer Exporteure versichern. Ausserdem bietet die SERV für die Chemie- und Pharma-Branche Globalversicherungen an, die in Zusammenarbeit mit dem SGCI Chemie Pharma Schweiz, dem Schweizer Gesamtverband der chemisch-pharmazeutischen Industrie ausgestellt werden (Portfolio).

Die folgende Abbildung zeigt die anteilmässige Verteilung der Antragssteller für die Jahre 2007 bis 2010.

Abbildung 11: Analyse der Antragssteller

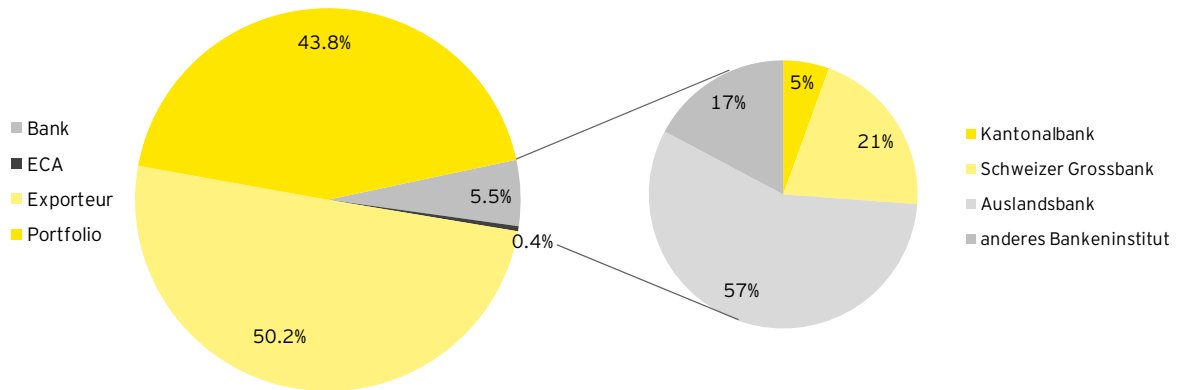


* Anmerkungen: Alle Versicherungspolizen (VP) berücksichtigt, auch wenn mehrere VP auf ein Exportgeschäft fallen

Verteilung der Antragssteller nach Volumen

Antragssteller nach Hauptkategorien, in %
(Basis: Volumen Anträge*, 2007 - 2009, CHF 22'032 Mio.)

Antragssteller nach Bankenkatgorie, in %
(Basis: Volumen Anträge*, 2007 - 2009, CHF 1'220 Mio.)



* Anmerkungen: Alle Versicherungspolizen (VP) berücksichtigt, auch wenn mehrere VP auf ein Exportgeschäft fallen

(Fortsetzung)

Die deskriptive Datenanalyse zeigt die Bedeutung der einzelnen Kundengruppen gemessen an der Anzahl Versicherungspolizen. Die grösste Kundengruppe sind die Exporteure, die direkt eine Versicherungsdeckung bei der SERV nachfragen, mit einem Anteil von 50.6%, gefolgt von der SGCI mit 42.1%. Die Banken spielen als Kunden mit 6.9% eine scheinbar untergeordnete Rolle. Allerdings sind Banken nicht nur Kunden, sondern auch Multiplikatoren im Vertrieb und Partner bei bestimmten Versicherungsprodukten. Versicherungen in Zusammenarbeit mit anderen ECA sind dagegen mit 0.4% von untergeordneter Bedeutung. Die Verteilung der Anzahl Versicherungspolizen auf die einzelnen Kundengruppen entspricht in etwa der entsprechenden Verteilung der versicherten Auftragswerte.

Die SERV hatte in den Jahren 2007 bis 2009 mit 16 verschiedenen Banken und Finanzinstituten eine Versicherungspolice abgeschlossen. Wie in der Abbildung dargestellt entfällt der grösste Anteil der Versicherungspolizen auf die Grossbanken und Kantonalbanken. Gemessen an den versicherten Auftragswerten dominieren hingegen die Auslandsbanken, die rund 57% der Auftragswerte der Kundengruppe „Banken und Finanzinstitute“ ausmachen. Gross- und Kantonalbanken erreichen zusammen einen Anteil von 26%. Daraus ist zu erkennen, dass Auslandsbanken eher wenige grössere und Inlandsbanken eher viele kleinere Projekte bei der SERV versichern lassen.

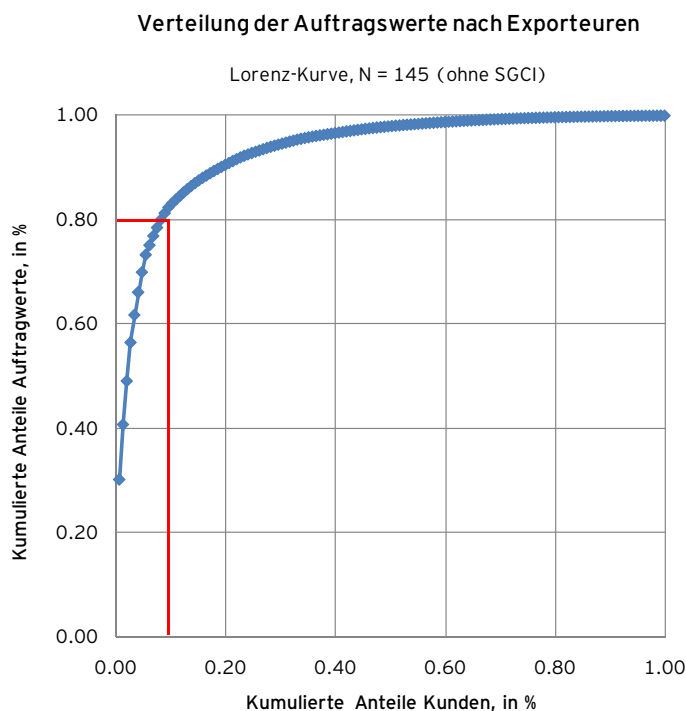
Exporteure nach Auftragswerten

Im Folgenden werden die „Exporteure“ - und wo aufgrund der Datenlage möglich die Globalversicherungen der SGCI („Portfolio“) - als wichtigste Kundengruppe näher betrachtet.

Die SERV hat in den letzten drei Jahren Versicherungen mit 145 Einzelkunden abgeschlossen. Dabei sind die Exporteure der chemisch-pharmazeutischen

Industrie nicht miteingeschlossen, die sich über den SGCI versichern liessen. Von den 145 Kunden sind es die Top-10 Kunden (gemessen am versicherten Auftragswert), die einen grossen Anteil des gesamten Versicherungsvolumens der SERV ausmachen. Die Abbildung zeigt, dass 10% der wichtigsten Kunden, d.h. 14 Kunden, rund 80% der versicherten SERV-Auftragswerte ausmachen („rote Linie“).

Abbildung 12: Analyse der Auftragswerte nach Kunden



Die Auftragswerte der besten drei Kunden belaufen sich für die Jahre 2007 bis 2009 auf CHF 1'402 Mio., CHF 489 Mio. und CHF 387 Mio. Dies entspricht zusammen einem Anteil von 50% der Auftragswerte der Kundengruppe „Exporteure“ (ohne Berücksichtigung der SERV-Auftragswerte, die über die SGCI gedeckt wurden).

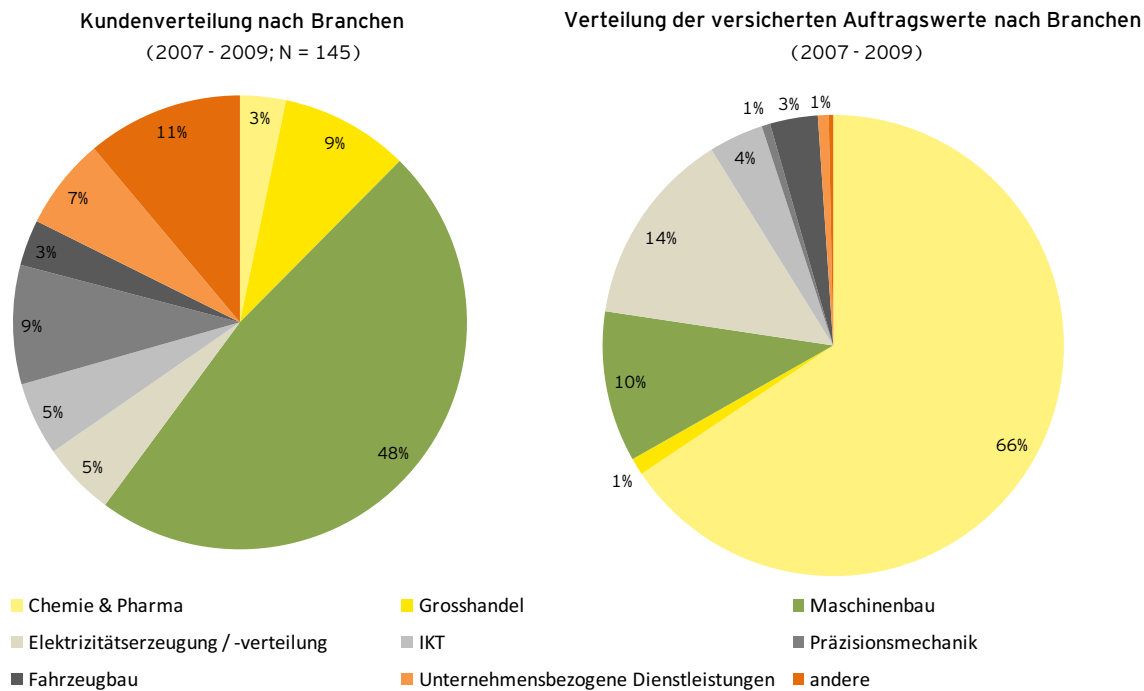
Exporteure nach Branchen und Auftragswerten

Des Weiteren lässt sich das Kundenportfolio nach Branchen untersuchen. Dies geschieht zum einen über die Verteilung der einzelnen Unternehmen auf verschiedene Branchen und zum anderen über die versicherten Auftragswerte nach Branchen als Vergleich.

Gemessen an der Branchenzugehörigkeit der Kunden wird die SERV insbesondere von drei Branchen nachgefragt. Dies sind die Maschinenindustrie (48%), die Präzisionsmechanik (9%) und Grosshandel (9%), ohne allerdings die Exporteure

der SGCI zu berücksichtigen²⁰. Die Verteilung der versicherten Auftragswerte indes zeigt deutlich, dass vorab die chemisch-pharmazeutische Industrie, die Maschinenindustrie und die Elektrizitätserzeugung /-verteilung bedeutend für die SERV und ihre direkten Impulse für die Beschäftigung in der Schweiz sind.

Abbildung 13: Kundenanalyse nach Branchen und deren Auftragswerten



* Kommentar: ohne SGCI, da keine Zuteilung auf einzelne Standorte möglich

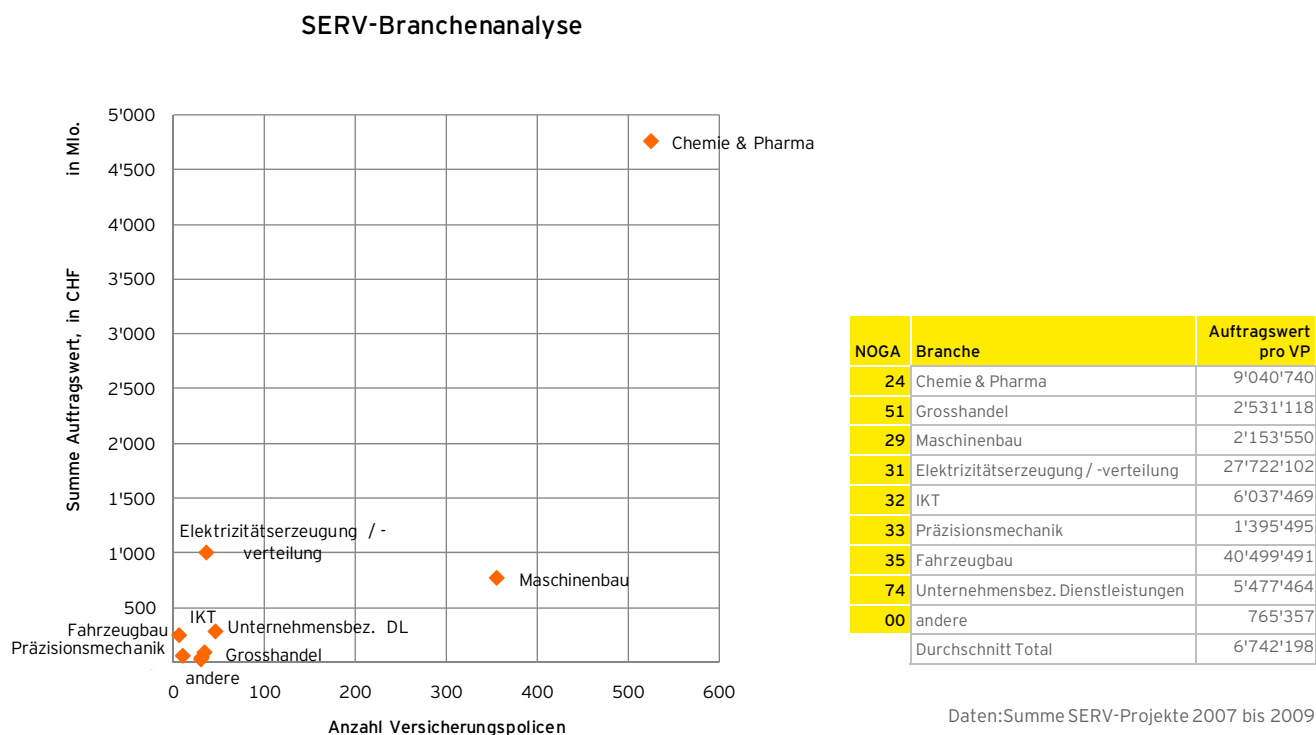
Branchenanalyse

Eine vertiefte Analyse eröffnet ein differenziertes Bild zur Bedeutung der einzelnen Branchen. Werden für jede Branche deren versicherter Auftragswert und Anzahl Versicherungspolice (VP) einander gegenübergestellt, ist zu erkennen, dass grosse Unterschiede bestehen (vgl. Abbildung 14). Die Branche „Pharma & Chemie“ hat einen hohen versicherten Auftragswert und eine hohe Anzahl an VP. Die Maschinenindustrie hingegen zeichnet sich durch eine vergleichsweise hohe Anzahl an Versicherungspolice bei gleichzeitig geringerem Auftragsvolumen aus - im Gegensatz zum Fahrzeugbau, der durchschnittlich den höchsten versicherten Auftragswert pro Versicherungspolice aufweist. Dieser Durchschnittswert liegt über alle Branchen zusammen bei rund CHF 6.7 Mio.,

²⁰ Die vorhandene Datengrundlage erlaubt es nicht, die Firmen der SGCI einzeln einer NOGA-Untergruppe zuzuordnen, d.h. die tatsächlich Anzahl an Kunden in der Branche „Chemie & Pharma“ in den Jahren 2007 bis 2009 ist unbekannt.

wobei die Abweichung je nach Branche sehr unterschiedlich ausfallen.

Abbildung 14: SERV-Branchenanalyse



Die Bedeutung einer Branche lässt sich nach den Ergebnissen der Branchenanalyse nicht nur aufgrund der versicherten Auftragswerte in absoluten Zahlen beurteilen. Relativ betrachtet ist z.B. der Fahrzeugbau eine wichtige Branche für die SERV, weil deren durchschnittlichen Auftragswerte pro Versicherungspolice weitaus höher ist als für andere Industrien.

Exporteure nach Unternehmensgrösse

Die Kunden der SERV sind in erster Linie im verarbeitenden Sektor tätig. Wie bereits die Analyse der Beschäftigungseffekte (Kapitel 4.1) dargelegt hat, nehmen die Grossunternehmen für die direkten Wirkungen eine zentrale Rolle ein. Wird hingegen die Unternehmensgrösse für sich als Merkmal betrachtet, zeigt sich, dass die SERV durchaus auch Betriebe aus dem KMU-Segment bedient. Für die Jahre 2007 bis 2009 setzt sich das Kundenportfolio zusammen aus: 37% Grossunternehmen (mehr als 250 Mitarbeitende), 40% mittlere Unternehmen (50 bis 249 Mitarbeitende), 13% kleinere Unternehmen (10 bis 49 Mitarbeitende) und 10% Mikrounternehmen (weniger als 10 Mitarbeitende).

Im Vergleich zur Grössenverteilung der Industrieunternehmen der gesamten Schweiz erstaunt hingegen nicht, dass im Kundenportfolio der SERV die Grossunternehmen (CH: 1% der Industrieunternehmen) stark über- und Mikrounternehmen (CH: 79% der Industrieunternehmen) stark untervertreten sind. Damit ein Unternehmen zum Kreis eines potentiellen SERV-Kunden zählt, muss das Unternehmen überhaupt Exporte tätigen. Diese nehmen erst mit einer gewissen Unternehmensgrösse zu²¹.

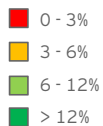
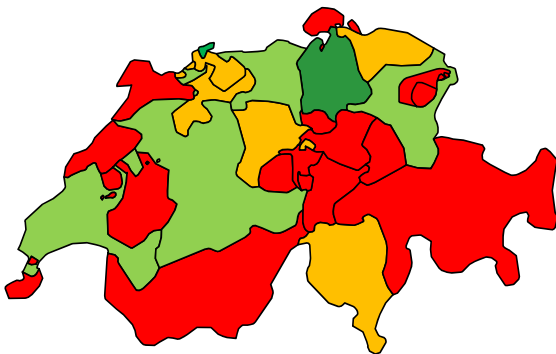
Exporteure nach Regionen

Die Kunden der SERV sind in (fast) allen Kantonen ansässig. Zudem hängen an den von der SERV gedeckten Auftragswerten über Zulieferer wiederum indirekte Effekte (vgl. Kapitel 4.1). Aufgrund der Datenlagen ist es nicht möglich, die Gesamteffekte einzelnen Kantone oder Regionen zuzuordnen und geografisch eine Breitenwirkung nachzuweisen.

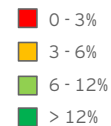
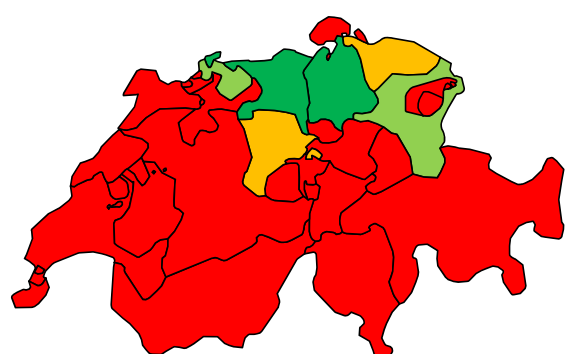
Die folgende Abbildung beschränkt sich deshalb darauf, das Kundenportfolio der SERV nach den Standorten der Exporteure räumlich darzustellen. Insbesondere die Kantone Aargau, Zürich, Basel und St.Gallen weisen eine überdurchschnittliche Abdeckung mit SERV-Kunden auf.

Abbildung 15: Geografische Kundenverteilung

SERV-Abdeckung nach Standorten (Hauptsitze) der Exporteure, 2007 - 2009*



SERV-Abdeckung nach Auftragswerten (Hauptsitze) der Exporteure, 2007 - 2009*



* Kommentar: ohne SGCI, da keine Zuteilung auf einzelne Standorte möglich

²¹ vgl. Die Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), 2008, www.kmu.admin.ch/publikationen

Die räumliche Verteilung der SERV-Versicherungen (gemessen an der Anzahl an Standorten oder den abgedeckten Auftragswerten in einem bestimmten Kanton) ist geprägt von der kantonalen Wirtschaftsstruktur, d.h. von der Bedeutung und Ausprägung des industriellen Sektors. Zudem werden hier nur die Standorte der SERV-Kunden abgebildet, ohne die Standorte der Zulieferer zu berücksichtigen. Deutlich zu erkennen ist, dass Kantone mit industriellen Grossunternehmen und einer industriellen Tradition von der SERV besser erreicht werden.

Marktpotential

Die Frage, ob die SERV mit ihrem Marktauftritt und Versicherungsangebot das bestehende Marktpotential abschöpfen kann, ist aufgrund der bestehenden Datenlage schwierig zu beantworten. Denn das Marktpotential hängt von Faktoren ab, die sich nur bedingt operationalisieren und quantifizieren lassen. Dazu gehören im Wesentlichen:

- ▶ Exporte der Schweizer Exporteure
- ▶ Anteil an Exporten in Nicht-OECD-Kernländer
- ▶ Anteil an mittel- bis langfristigen Finanzierungen
- ▶ Individuelle Risikoaffinität der Unternehmen

Für die Berechnung des Marktpotentials müssen Annahmen zu allen Parametern getroffen werden, wo keine statistischen Daten vorhanden sind. Ausgangspunkt der Schätzungen sind die Exporte der Schweizer Wirtschaft für die Jahre 2007 bis 2009. Dies belaufen sich insgesamt auf CHF 584 Mrd. Davon abzuziehen sind alle Exporte in OECD-Kernländer²², die für den Betrachtungszeitraum rund CHF 468 Mrd. ausmachen. Damit reduziert sich das Volumen der Exporte, die im primären SERV-Fokus liegen, auf CHF 132 Mrd. - d.h. gut 23% aller Schweizer Exporte. Aufgrund der Datenlage ist es nicht möglich, dieses Volumen weiter nach verschiedenen Laufzeiten der Exportfinanzierung zu unterteilen (kurzfristig, mittel- bis langfristig).

Aus der Kundenbefragung lassen sich branchenspezifische SERV-Deckungsquoten ableiten, d.h. der Prozentsatz der Exporte, die ein Unternehmen pro Jahr durchschnittlich mit einer SERV-Versicherung abdecken lässt. Über alle Branchen betrachtet ergibt sich daraus ein Anteil von 39% an Exporten in Nicht-OECD-Länder, welche die Unternehmen grundsätzlich von der SERV versichern lassen. Daraus resultiert ein Marktpotential von rund CHF 51 Mrd. Dies entspricht dem Exportvolumen der Schweiz, das auf die Kernländer der SERV entfällt (Länderkategorie 4 bis 7²³).

Allerdings ist davon auszugehen, dass der tatsächliche Prozentsatz an Exporten, die Unternehmen bei der SERV versichern wollen, in der Grundgesamtheit aller exportierenden Unternehmen deutlich tiefer als der Wert von 39% liegt. Die qualitativen Aussagen aus Kundeninterviews deuten darauf hin, dass die Schweizer

²² Im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen II konnte die SERV zwar Exporte in OECD-Kernländer versichern, allerdings nur wenn die Privatassekuranz dem Exporteur keine Versicherungsdeckung anbieten konnte. Für die Schätzung des Marktpotentials werden die Exporte in OECD-Kernländer ausgeklammert.

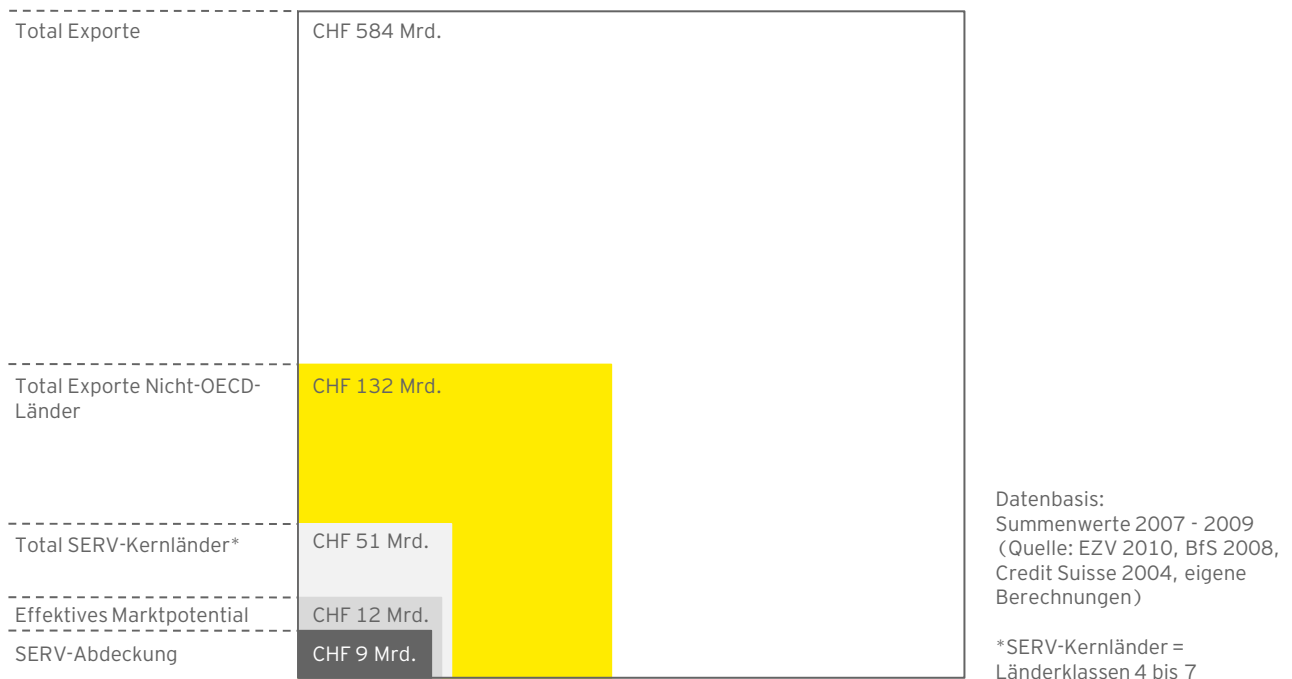
²³ Gemäss Kundenaussagen werden gerade für diese Länder Versicherungsdeckungen nachgefragt. Dies bestätigt die Analyse der Versicherungspolizen nach Exportländern.

Exporteure aufgrund ihrer individuellen Risikoaversion ca. 2 bis 3% der gesamten Exporte mit der SERV versichern. Umgerechnet auf die Schweiz liegt das Marktpotential der SERV nach diesen Schätzungen bei etwas über CHF 11.5 Mrd. (2% von CHF 584 Mrd.).

Die SERV hat zwischen 2007 und 2009 Exportgeschäfte im Wert von rund CHF 9.2 Mrd. (ohne Leistungen vor Ort, ohne OECD-Länder) versichert. Damit würde die SERV das Marktpotential zu rund 79% decken.

Abbildung 16: Ausschöpfung Marktpotential

Schätzung Marktpotential SERV 2007 - 2009p



Das effektive Marktpotential bemisst sich über den Anteil an Exporten in SERV-Kernländern, den ein Unternehmer tatsächlich - aufgrund seiner persönlichen Risikoneigung und der Finanzierungslaufzeiten - grundsätzlich zu versichern bereit wäre. Dieser Anteil wird annahmegemäss auf 23% festgelegt und lässt sich mit den vorhandenen Daten aus der Kundenumfrage stützen (CHF 12 von 51 Mrd.). Allerdings sind aufgrund der vergleichsweise kleinen Stichprobe Ungenauigkeiten zu erwarten. Dies kann die tatsächliche SERV-Abdeckung erheblich beeinflussen.

Im Zuge der Schätzungen wurden verschiedene Modelle gerechnet und die Sensitivität der Ergebnisse getestet. Je nach Parametrisierung erreicht die SERV

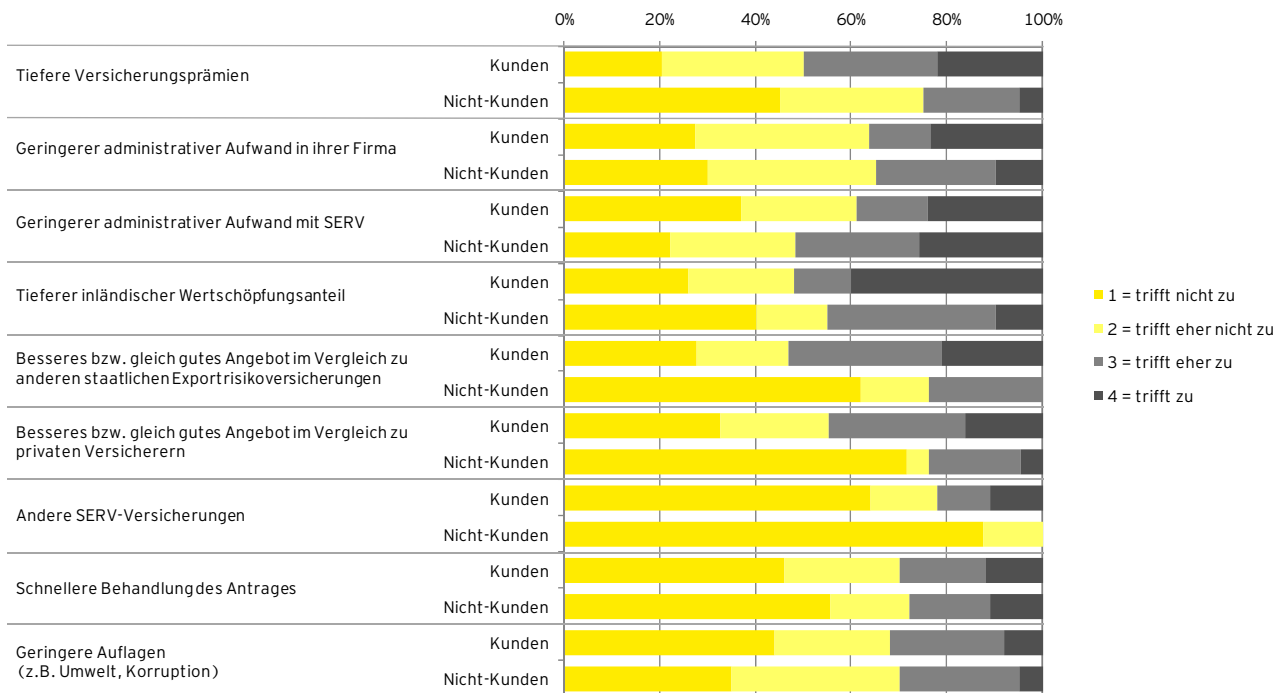
einen Abdeckungsgrad von 52 bis 79%. Werden die in der Aussenhandelsstatistik erfassten Exporte in die SERV-Kernländer mit den entsprechenden versicherten Exporten verglichen, resultiert eine SERV-Abdeckungsquote von 11.5%.

Zur Plausibilisierung der Ergebnisse der Marktpotentialschätzung können Aussagen aus der Kundenbefragung (aktuelle und potentielle Kunden) hinzugezogen werden. Diese deuten darauf hin, dass das Marktpotential durch die SERV bereits relativ gut abgedeckt wird. Aus Sicht der Kunden würden ein niedrigerer Wertschöpfungsanteil und tiefere Versicherungsprämien noch am ehesten die Nachfrage steigern, aus Sicht der Nicht-Kunden der (erwartete) administrative Aufwand mit der SERV.

Abbildung 17: Zusätzliche Nachfrage nach SERV-Dienstleistungen

Kundenbefragung - Zusätzliche Nachfrage nach SERV-Versicherungen

Frage: Was müsste sich ändern, damit sich Sie die SERV-Versicherungen vermehrt in Anspruch nehmen? (N = 56 / 36)



4.2.2 Erwägungen des Evaluators

Bekanntheit und
Zugänglichkeit der SERV-
Versicherungen

Die Bekanntheit und Zugänglichkeit der SERV für die relevanten Kundengruppen scheinen grundsätzlich gegeben. Für den Zufluss an Neugeschäften ist es aber entscheidend, dass die SERV bei den Exporteuren im Bewusstsein ist und bei Bedarf auch kontaktiert wird. In dem Sinne haben sich die neu geschaffenen Versicherungsmöglichkeiten der Stabilisierungsmassnahmen wahrscheinlich positiv auf die Verankerung und Positionierung der SERV als Exportförderinstrument ausgewirkt. Aus diesen Überlegungen muss die Marktbearbeitung mittel- bis langfristig ausgelegt werden und erfordert von der SERV eine kontinuierliche Kommunikation gegenüber den Kunden. Der heutige Ansatz der SERV in der Marktbearbeitung geht bereits in diese Richtung. Die Ergebnisse der Kundenbefragung deuten darauf hin, dass die bisherigen Bemühungen erfolgreich waren und kein akuter Handlungsbedarf besteht.

Kundenportfolio

Für die Wirkung der SERV sind die Key-Account Kunden und deren Grossprojekten von hoher Wichtigkeit. Ohne das Versicherungsvolumen der grössten 15 Exporteure, würde ein Grossteil der direkten und damit auch indirekten Beschäftigungseffekte wegfallen. Die Wirkungsreichweite der SERV reagiert äusserst sensibel auf Veränderungen in der Nachfrage nach Versicherungen dieser Schlüsselkunden. Von der SERV profitiert in erster Linie ein bestimmter Kreis an Unternehmen.

Diese Abhängigkeit wird durch die hohe Branchenkonzentration im Kundenportfolio der SERV tendenziell verschärft. Zwar diffundieren die Wirkungen der SERV dank den interindustriellen Verflechtungen und Vorleistungen in ganz verschiedene Wirtschaftszweige und nicht nur in die Hauptbranchen Chemie & Pharma, Maschinenbau und Elektrizitätserzeugung -verteilung. Die hohe Branchenkonzentration bedeutet indes, dass die Wirkungen und der Geschäftsgang der SERV stark von der Exporttätigkeit dieser Hauptbranchen abhängen. In diesem Sinne verfügt die SERV über ein Klumpenrisiko. Fairerweise ist anzumerken, dass sich nicht nur die SERV in dieser Situation befindet. Viele andere staatliche Exportkreditversicherungsagenturen (auch ECA grössere Länder) bedienen oftmals nur einen begrenzten Kundenkreis, der den Hauptteil des Versicherungsvolumens ausmacht. Insofern sehen sich die meisten ECA einem systemisch bedingten Klumpenrisiko gegenüber.

Die Bedeutung der einzelnen Branchen ist je nach Perspektive unterschiedlich. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind es die erwähnten Hauptbranchen, über die die SERV unmittelbar einen Beitrag zu Stärkung der Exportbranchen leistet. Aus einer betrieblichen Perspektive können hingegen andere Branchen bedeutend sein. Das sind jene Branchen, die überdurchschnittlich hohe Auftragswerte pro Versicherungspolice aufweisen und deshalb die SERV im Vergleich die gleiche Wirkung mit weniger Ressourceneinsatz erzielt (z.B. Fahrzeugbau). Dies schränkt die Möglichkeiten der SERV insgesamt ein, eine aktive „Wirkungsmaximierung“ zu betreiben, indem sie sich beispielsweise in der Marktbearbeitung nur auf bestimmte Einzelbranchen konzentriert. Zudem gilt für die SERV ein Gleichbehandlungsgebot über alle Branchen.

Ähnlich wie die Branchenkonzentration ist die hohe geografische Konzentration der Wirkungen auf einzelne Kantone zu bewerten. Auch wenn absolut betrachtet unmittelbar die Kantone Aargau, Zürich und St.Gallen am meisten von den

Wirkungen der SERV profitieren, kann die SERV die Wirkungsverteilung höchstens mittelbar beeinflussen. Die Wirtschaftsstruktur und das Vorhandensein von exportorientierten industriellen Grossunternehmen sind dafür entscheidend, welche Wirkung die SERV in einem Kanton potentiell erzielen kann.

Marktpotential

Die vorliegenden Schätzungen zum vorhandenen Marktpotential sind nur bedingt aussagekräftig. Aufgrund der quantitativen Berechnungen und den Aussagen aus den Befragungen der Kunden und Nicht-Kunden scheint das Marktpotential bereits zu einem guten Teil ausgeschöpft. Aus gesamtwirtschaftlicher Optik würde sich der Wirkungsgrad der SERV nur dann erhöhen, wenn sie zusätzlich Exporte auslöst oder sichert, d.h. Exporte, die ohne SERV-Versicherung nicht zustande kämen. Dies ist selbst für die betroffenen Exporteure schwer einschätzbar.

Die SERV bewegt sich in einem dynamischen Umfeld. Das Marktpotential ist deshalb keine statische Grösse, sondern ändert mit der wechselnden Risikoeinschätzung der Unternehmen. Die Frage, ob das Marktpotential der im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen neu eingeführten Produkte ausgeschöpft wurde, kann zum heutigen Zeitpunkt empirisch nicht überprüft werden.

Empfehlungen

Das bestehende Marktpotential wird heute von der SERV verhältnismässig gut bedient. Die SERV-Versicherungen können die Bedürfnisse der Exporteure zu einem grossen Teil befriedigen. Trotzdem empfehlen wir, den direkten Kontakt zu Kunden und Nicht-Kunden zu stärken und weiter auszubauen - dies vor allem auch, weil sich die Kundenbedürfnisse ändern können.

4.3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Hintergrund

Wie bereits dargelegt, ist es für den Wirkungsgrad der SERV von entscheidender Bedeutung, der Schweizer Exportindustrie international wettbewerbsfähige Versicherungsangebote unterbreiten zu können. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist von verschiedenen Faktoren beeinflusst und lässt sich nicht durch eine einzige Kennzahl erfassen. Vielmehr ist sie geprägt von verschiedenen Dimensionen.

Die SERV überwacht mit sogenannten ECA-Beobachtungen ihre Konkurrenzposition im Vergleich zu anderen staatlichen Exportrisikoversicherungsagenturen. Verglichen werden in erster Linie (1) das Leistungsangebot, (2) die Prämien, (3) die Performance und Effizienz der Organisation sowie (4) die Eigenwirtschaftlichkeit und die Risikosituation.

Die ECA-Beobachtung vom 20. Januar 2009 kommt zusammengefasst u.a. zu folgenden Schlussfolgerungen:

- ▶ Die vier untersuchten ECA aus Dänemark (EFK), Schweden (EKN), Finnland (FINNVERA) und Norwegen (GIEK) haben vorwiegend moderne Produktkonzepte, die gegenüber dem der SERV zum Teil etwas vollständiger

und liberaler sind.

- ▶ Drei der vier betrachteten ECA verfolgen ein „National Interest“ Konzept und decken auch Lokalwährungsfinanzierungen.
- ▶ Die Deckungssätze für politische Risiken betragen bis zu 100%, die für wirtschaftliche meist 90% oder 95%.
- ▶ Die SERV berechnet tendenziell niedrigere Prämien als die anderen ECA.
- ▶ Hinsichtlich des Exposures und der Prämieinnahmen bewegt sich die SERV im Mittelfeld der ECA.
- ▶ Die Organisation ist vergleichsweise klein und effizient.
- ▶ Die Eigenwirtschaftlichkeit liegt bei den bewerteten ECA eher unter dem Wert der SERV. Alle ECA haben relativ hohe Risikokonzentrationen, wobei die SERV das Feld anführt²⁴.

Die Ergebnisse dieser Selbst-Evaluation der SERV stellen insgesamt ein gutes Zeugnis aus und belegen, dass die SERV grundsätzlich international wettbewerbsfähige Exportrisikoversicherungen anbietet. Die vorliegende Evaluation betrachtet im Folgenden nicht die Ergebnisse der ECA-Beobachtungen, sondern die Methodik, wie die SERV ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit misst. Insbesondere stellt sich die Frage, ob der methodische Ansatz geeignet ist, objektive, valide und verlässliche Ergebnisse hervorzubringen.

4.3.1 Aussagen aus der Evaluation

Auswahl der ECA in der Vergleichsgruppe

Der Vergleich in den ECA-Beobachtungen umfasst hauptsächlich die vier europäischen ECA aus Dänemark (EFK), Schweden (EKN), Finnland (FINNVERA) und Norwegen (GIEK). Für die Beurteilung des Produktangebots wird zusätzlich Deutschland (Euler-Hermers) berücksichtigt.

Die Länderauswahl wird mit den Merkmalen der ECA (z.B. Ressourcen) einerseits und den Ländercharakteristiken (z.B. Bevölkerungsgrösse, Bedeutung der Exportwirtschaft, direkte Beteiligung des Staates) andererseits begründet. Aus Sicht des beigezogenen Experten Lars Kolte ist die getroffene Auswahl sinnvoll. Denn die staatlichen Exportrisikoversicherungen können sich je nach Land unter Umständen stark unterscheiden. Besonders zu erwähnen ist, dass das unterschiedliche Rollenverständnis (direkte vs. indirekte Förderung) und die Verpflichtung, sich an die OECD-Regeln zu halten, den Aktionsradius einer ECA erheblich prägen.

Auswahl der Kennzahlen

Die ECA-Beobachtungen vergleichen die betrachteten ECA in vier Dimensionen hinsichtlich spezifischer Kriterien. (1) Das Leistungsangebot wird hinsichtlich der Vollständigkeit des Produktportfolios entlang des Lebenszyklus' verschiedener Exportgüter beurteilt. Ebenso berücksichtigt werden die Deckungsbedingungen (deckungsfähige Risiken, Wertschöpfungsanteile der zu deckenden Exporte,

²⁴ Anmerkung: Diese Aussage ist gemäss SERV möglicherweise nicht mehr zutreffend, da die SERV das Exposure im Iran seit 2009 stark reduziert hat.

deckungsfähige Währungen, Deckungssätze) und die Zugänglichkeit des Angebots. (2) Bezüglich Preisgestaltung beurteilt die SERV die mittleren Prämien der ECA für sieben fiktive Fallbeispiele. (3) Die Performance und Effizienz der Organisation umfasst die Analyse der Geschäftsentwicklung der vergangenen drei Jahre (gemessen am Exposure, den Commitments, den Prämieinnahmen und den Schäden) sowie die Kennzahlen zum Geschäftsvolumen im Vergleich zur Organisation (gemessen an den Verwaltungskosten, der Mitarbeiterzahl und entsprechenden relativen Verhältniskennzahlen). (4) Für den Vergleich der Eigenwirtschaftlichkeit und der Risikosituation wird die Methode der SERV zur Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit für die ECA in der Vergleichsgruppe durchgeführt. Zudem berechnet die SERV die individuelle Risikokonzentration.

Aus Expertensicht sind die Kennzahlen grundsätzlich geeignet, die vier ausgewählten Dimensionen inhaltlich zu erfassen. Die Kennzahlen orientieren sich stark an quantitativen Grössen, was für eine direkte Vergleichbarkeit der ECA untereinander vorteilhaft ist. Es stellt sich eher die Frage, ob im Sinne einer Ergänzung qualitative Aspekte verstärkt berücksichtigt werden können. So wird beispielsweise der Wirkungsgrad der SERV nicht nur von der Vollständigkeit des Versicherungsangebotes beeinflusst, sondern gleichermassen von qualitativen Faktoren wie z.B. der Qualität der Kundenbetreuung, der Reaktionsgeschwindigkeit, der Flexibilität etc.

Datengrundlage

Die ECA-Beobachtungen ziehen verschiedene Datenquellen bei. Für die Evaluation des Produktportfolios werden internetbasierte Desktop-Recherchen durchgeführt und auf Informationen aus Präsentationen und Besuchen bei anderen ECA abgestellt. Die Daten zur Performance und Effizienz sowie zur Eigenwirtschaftlichkeit und Risikosituation stammen aus den vierteljährlichen Erhebungen der Berner Union. Zur Vertiefung einzelner Themen hat die SERV Daten und Informationen direkt bei den ECA erhoben.

Der Ansatz der SERV, in ihrer Selbst-Evaluation verschiedene Datenquellen zu integrieren, ist positiv zu bewerten. Hinsichtlich der Objektivität, Validität und Messgenauigkeit ist die Datengrundlage insgesamt angemessen. Eine Kombination verschiedener Datenquellen zu einer bestimmten Dimension resp. Kennzahl findet allerdings nur beschränkt statt. Die sogenannte Datentriangulation folgt der Vorstellung, über verschiedene Datenquellen zu einem vollständigeren Bild der untersuchten Dimension zu gelangen. Allerdings ist anzumerken, dass zusätzliche Daten zu erheben vermutlich mit einem erheblichem Mehraufwand verbunden wäre, der unter Umständen unter den bestehenden Ressourcenrestriktionen nicht zielführend ist.

Eingesetzte Methoden

Der ECA-Vergleich stellt verschiedene Informationen und Kennzahldaten deskriptiv dar. Qualitative Erläuterungen zu spezifischen Themen - etwa zur Interpretation des Begriffs „National Interest“ - ergänzen quantitative Aussagen.

Auch wenn der Kennzahlenvergleich als Methode dominiert, sind die eingesetzten Methoden zweckmässig. Der Ansatz, vorab quantitative Kennzahlen und Daten beschreibend darzustellen und qualitativ zu kommentieren, ist aus externer Sicht nachvollziehbar. Wie die SERV z.B. von Kunden wahrgenommen werden, ist nicht Gegenstand ihrer Betrachtung. Es stellt sich die Frage, ob als Erweiterung ein stärkerer Einbezug von externen Experten und Anspruchsgruppen die

Aussagequalität verbessern könnte.

Nachvollziehbarkeit der
Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen, die die SERV aufgrund ihrer Vergleichsanalyse zieht, sind begründet, transparent und weitestgehend nachvollziehbar. Eine kritische Auseinandersetzung der Ergebnisse findet statt, könnte indes verstärkt werden. Dabei stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die ECA-Beobachtungen als Instrument zur Überprüfung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit haben. Je nachdem, ob diese als Grundlagenberichte oder eher als Barometer einer Momentaufnahme betrachtet werden, wären explizitere Handlungsempfehlungen angebracht.

4.3.2 Erwägungen des Evaluators

Generell scheint der von der SERV eingesetzte Ansatz zur Beobachtung anderer staatlicher ECA vernünftig gewählt und begründet. Auf dieser Basis sind die dargestellten Beobachtungen gut dokumentiert und plausibel. Die Schlussfolgerungen aus dem internationalen Vergleich sind insgesamt fair und ausgewogen. Es besteht somit kein dringender Handlungsbedarf

Für die Beurteilung der SERV im Vergleich zu anderen ECA ist von zentraler Bedeutung, allfällige Unterschiede in Zusammenhang mit dem jeweiligen politischen Mandat (gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen) zu betrachten. Nicht zuletzt sind die Struktur und branchenspezifische Gegebenheiten der Schweizer Wirtschaft und ihrer Exporte zu berücksichtigen.

Das politische Mandat der SERV ist vergleichbar mit vielen anderen staatlichen ECA. Demnach soll die SERV der Exportwirtschaft und deren Stakeholdern, wie bspw. Finanzinstitutionen, international konkurrenzfähige Dienstleistungen anbieten. Konkurrenzfähige Dienstleistungen sind von verschiedenen Parametern bestimmt. Typischerweise basiert der Vergleich, indem die Produkt-Portfolios der Referenz-ECA einander gegenübergestellt werden. Wie in den ECA-Beobachtungen dargelegt, scheint das Produkt-Portfolio der SERV im internationalen Vergleich adäquat bemessen. Allerdings mag es in Bezug auf die Konkurrenzfähigkeit hilfreich sein, zukünftig weitere, für die SERV und ihre Klienten relevante, Variablen einzubeziehen:

Erweiterung des
Kennzahlensets

- ▶ **Qualität der Deckung:** Die Qualität der angebotenen Deckung sollte nicht nur unter quantitativen Aspekten, wie der Prozentsatz der Deckung und der Prämie analysiert werden, sondern auch in Bezug zur juristischen Qualität. Zum Beispiel kann die juristische Qualität durch die Höhe der durch die Stakeholder wahrgenommenen Verbindlichkeit gemessen werden. Die Käuferkreditgarantie wird bspw. durch Banken höher bewertet als eine entsprechende Versicherung. Insbesondere Banken sind vorsichtig bei Versicherungskonditionen, welche die Deckung unter gewissen unkontrollierbaren Bedingungen aufheben. Garantien bieten Sicherheit und sind voraussehbarer, sofern sie korrekt formuliert wurden. Eindeutige juristische Bedingungen dienen den Banken, den Exporteuren günstigere Konditionen für ihre Dienstleistungen anzubieten.
- ▶ **Entscheidfindungsprozess:** Der Entscheidungsprozess, gemessen an der wahrgenommenen Geschwindigkeit und der administrative Effizienz, unterscheidet sich stark zwischen den ECA. Aus der Perspektive der

Stakeholder (Exporteure, und besonders Importeure und Banken) kann dieser Faktor die Wahl des Lieferanten, insbesondere in Verbindung mit individuellen Transaktionen (höhere Komplexität und Volumen), beeinflussen. Flexibilität und ein schneller Entscheidungsprozess sind häufig ausschlaggebender als der Preis.

- ▶ **Kundenorientierte vs. konkurrenzorientierte Entwicklungen:** Die optimale Balance zwischen kunden- und konkurrenzorientierten Entwicklungen kann bis zu einem bestimmten Grad helfen, die gesamthafte positive Wahrnehmung zu steigern, da konkurrenzorientierte Entwicklungen an sich die Nachfrage fördern. Dies wiederum kann zu einer gesteigerten Konkurrenzfähigkeit der Organisation und ihrer Kunden führen. In anderen Worten sollte die SERV schnell auf die Bedürfnisse ihrer Kunden reagieren und stets ein aufmerksames Auge auf die Produktentwicklung und internationale Trends haben. Teilnahmen und Beiträge an internationalen Konferenzen und Diskussionen im Bereich der Exportrisiko-Versicherung gehören zu den primären Quellen von Wissensaufbau und Kapazitätsentwicklung.

Methodische Erweiterungen

Die Erweiterung der bestehenden Kennzahlen und Informationen kann über einen verstärkten Einbezug qualitativer Aspekte erfolgen. Es stellt sich dabei die Frage nach einer punktuellen Anpassung und Ergänzung der Methodik. Insbesondere ist zu überlegen, ob die Kunden- und Aussensicht systematischer in der Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzubeziehen ist. Denkbar wäre z.B. ein jährlicher Review der SERV durch einen Key-Account-Kunden. Zudem würde ein stärkerer Einbezug der anderen ECA in einem periodischen Peer-Review zu einem intensiveren Informationsaustausch führen und unter Umständen die Aussagekraft der Ergebnisse zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit verstärken. Ähnliche Verfahren sind in der Evaluation von Universitäten und Hochschulen bekannt. Es ist allerdings anzumerken, dass je nach Ausgestaltung der Reviews mit zusätzlichem Ressourcenbedarf bei der SERV zu rechnen ist.

Erweiterung
Vergleichsgruppe

Die Auswahl der betrachteten Länder ist zwar sachlich sinnvoll und soweit ausreichend. Trotzdem ist zu erwägen, ob die ECA aus Deutschland, Österreich und allenfalls den Niederlanden nicht auch in den Vergleich stärker integriert werden sollten.

Empfehlungen

Die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der SERV im internationalen Vergleich würde durch eine stärkere Berücksichtigung qualitativer Faktoren mit einer entsprechenden Erweiterung des Indikatorensets gestärkt (z.B. Qualität der Deckung oder Entscheidungsprozess). Wir empfehlen die ECA-Beobachtungen zu vertiefen und periodisch einen Peer-Review-Prozess mit anderen ECA zu durchlaufen oder sich jährlich durch Key-Account-Kunden bewerten zu lassen. Wir empfehlen zudem, die Länderauswahl zu erweitern und die ECA aus Deutschland, Österreich, Frankreich und den Niederlanden in den ECA-Beobachtungen zu integrieren.

4.4 Konformität mit ausserpolitischen Grundsätzen

Hintergrund

Die Zieldimension „Konformität mit ausserpolitischen Grundsätzen“ stützt sich auf Art. 6 Abs. 2 SERVG, der festhält, dass die SERV die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt. Erwähnt sind diese Grundsätze auch in Kap. 2 Abs. h der strategischen Ziele des Bundesrates. Was inhaltlich unter den Grundsätzen der Aussenpolitik zu verstehen ist, wird in den Gesetzesgrundlagen nicht weiter konkretisiert. Die Botschaft²⁵ führt aus, dass sich die SERV an die verfassungsmässigen Grundsätze zu halten hat und dabei namentlich Art. 54 Abs. 2 zu beachten hat: „Im Rahmen des Einsatzes für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und ihrer Wohlfahrt trägt der Bund namentlich bei:

- ▶ 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.“

Die Botschaft verweist weiter auf die internationalen Vereinbarungen, welche die Schweiz mitträgt. Im Rahmen der Vereinbarungen der OECD- Exportkreditgruppe hat 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, zu beachten.

Die Botschaft hält fest, dass die Berücksichtigung der ausserpolitischen Grundsätze in der Verordnung konkretisiert werden soll. Dies ist allerdings in der aktuellen Fassung der Verordnung nicht geschehen. Der Botschaftstext ging auch noch von der Annahme aus, dass ein Beirat unter anderem zur Beurteilung von Geschäften, die die ausserpolitischen Grundsätze betreffen, geschaffen werden könnte. Das Parlament entschied aber in der Gesetzesbehandlung, auf eine solche Institution zu verzichten.

Die Einhaltung der ausserpolitischen Grundsätze hat neben inhaltlichen vor allem auch prozessuale Aspekte. Im Einzelfall einer Versicherungsdeckung geht es oft darum, verschiedene Interessen gegeneinander abzuwägen und dann einen Entscheid für oder gegen eine Versicherungsdeckung zu fällen. Art. 34 SERVG sieht vor, dass der Bundesrat der SERV auf Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) Anweisungen über die Versicherung eines Exportgeschäfts von besonderer Tragweite erteilen kann. Ergänzend hält Art. 28 SERV-V dazu fest, dass der Verwaltungsrat durch frühzeitige Information des EVD sicherstellt, dass der Bundesrat bei Versicherungen von besonderer Tragweite Anweisungen erteilen kann. Von besonderer Tragweite sind gemäss Verordnung Exportgeschäfte mit wesentlichen ökonomischen, sozialen, ökologischen, entwicklungspolitischen oder anderen ausserpolitischen Auswirkungen.

Um Geschäfte von besonderer Tragweite zu identifizieren haben sich SERV und SECO auf ein „Push- bzw. Pull“-Verfahren geeinigt. Der Verwaltungsrat kann in eigener Initiative einem Geschäft besondere Tragweite zuschreiben und dessen Behandlung beim SECO / EVD anregen („Push“-Prinzip). Das SECO seinerseits

²⁵ BBL (2004): Botschaft zum Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung vom 24. September 2004, S. 5827

kann ebenfalls einem Geschäft besondere Tragweite zuschreiben und dessen Behandlung an sich bzw. das EVD ziehen („Pull“-Prinzip). Um dem SECO die Auswahl zu ermöglichen, legt der Verwaltungsrat eine Liste der behandelten politisch sensitiven Geschäfte vor.

Um die Identifikation umweltsensibler Projekte zu ermöglichen, führt die SERV bei von ihr unterstützten Transaktionen eine Umweltprüfung durch. Die Richtlinien für diese Prüfung basieren auf den Umweltleitlinien der OECD (Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits, 2007, «Common Approaches»). In der Folge werden die Projekte je nach Sensitivität in drei Kategorien A, B und C eingeteilt, wobei ein Projekt der Kategorie A die grössten Auswirkungen auf die Umwelt hat. Je nach Kategorisierung des Projektes werden unterschiedlich detaillierte Prüfungsverfahren durchgeführt.

Um die Transparenz bezüglich der Einhaltung der aussenpolitischen Grundsätze zu verbessern, veröffentlicht die SERV auf ihrer Homepage Geschäfte von besonderer Tragweite. Die Publikation der Geschäfte benötigt eine Freigabe des Exporteurs. Die SERV hat in der Vergangenheit in der Regel die Freigabe zur Publikation erhalten. Die Exporteure können eine Freigabe nur verweigern, wenn sie in einer direkten Konkurrenz zu anderen Exporteuren z.B. bei Ausschreibungen stehen. Zusätzlich führt die SERV einmal pro Jahr eine Informationsveranstaltung für die Vertreter von interessierten Non-Governmental-Organisationen (NGO) durch.

Im Untersuchungszeitraum der Evaluation zwischen 2007 und 2009 war vor allem die Versicherungsdeckung für den Bau des Ilisu-Staudamms in der Türkei Thema öffentlicher Diskussionen. Die Versicherung des Wasserkraftwerkprojekts Ilisu wurde vom Bundesrat 2007 mit rund 150 Auflagen in den Bereichen Umsiedlung, Umwelt, und Kulturgüter bewilligt. Deren Einhaltung wurde laufend von einem internationalen Expertenteam überwacht. In die Kreditverträge wurde auch eine Klausel aufgenommen, welche der SERV und den ebenfalls involvierten ECA Deutschlands und Österreichs einen Rücktritt von der Garantie ermöglichte, wenn die Türkei diese Auflagen nicht einhält. Im Juli 2009 haben die Exportrisikoversicherungen von Deutschland, Österreich und der Schweiz in Absprache miteinander beschlossen, die Versicherungsdeckungen zu beenden; dies nachdem die vertraglich vereinbarten Auflagen im Bereich der Umwelt, Kulturgüter und Umsiedlung nicht genügend erfüllt wurden. Die SERV ist derzeit daran, die Versicherungsdeckung rückabzuwickeln.

4.4.1 Aussagen aus der Evaluation

Zur Evaluation der Einhaltung der aussenpolitischen Grundlagen haben die Evaluatoren Gespräche mit Vertretern des SECO, der SERV und von NGO geführt. Nach Einschätzung des SECO und der SERV haben sich die bestehenden Instrumente zur Einhaltung der aussenpolitischen Grundsätze bewährt. Zudem seien die Ressourcen innerhalb der SERV zur Prüfung der verschiedenen Aspekte qualitativ und quantitativ verstärkt worden. Bei komplexen Projekten (z.B. Ilisu) etwa werden zusätzlich externe Spezialisten beigezogen. Das SECO weist darauf hin, dass NGO nicht nur in Gesprächsrunden mit der SERV einbezogen werden, sondern auch in Hearings mit dem SECO und anderen Bundesstellen auf politischer

Ebene. Gerade im Fall des Ilisu-Staudamms haben direkte Gespräche zwischen SECO und den NGO stattgefunden.

Seitens der NGO wird bemängelt, dass die SERV und das SECO zu wenig Transparenz über Geschäfte von besonderer Tragweite erstellen. Dadurch würden entwicklungspolitische, umweltschützerische und menschenrechtspolitische Anliegen zu wenig oder zu spät einbezogen. Nach Einschätzung der NGO sollten SERV und SECO bei politisch-sensitiven Geschäften früher das Gespräch mit den NGO suchen, um eine vollständige und umfassende Beurteilung des Geschäftes wahrnehmen zu können. Die NGO kritisieren ausserdem, die Beurteilung der entwicklungspolitischen, umweltkritischen und menschenrechtspolitischen Anliegen werde innerhalb der SERV zu sehr an einzelne „exponierte“ Personen delegiert, die darum in Gefahr geraten würden, Druckversuchen ausgesetzt zu sein. Die NGO verlangen ausserdem, dass der Beurteilung der Klimaverträglichkeit der versicherten Projekte in Zukunft ein grösseres Gewicht beigemessen wird. Sie regen an, dass die SERV ähnlich wie die schwedische Exportrisikoversicherung ein „Carbon Accounting“ erstellen sollte.

4.4.2 Erwägungen des Evaluators

Die Evaluation hat keine Anhaltspunkte ergeben, dass die SERV die aussenpolitischen Grundsätze nicht berücksichtigt. Der Begriff „ausserpolitische Grundsätze“ lässt allerdings einen weiten Interpretationsspielraum offen. Dies ist unserer Ansicht nach ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers. Deshalb scheint es uns zielführend, diese Vorgabe weniger inhaltlich, als prozessual zu interpretieren.

In diesem Sinne schliessen sich die Evaluatoren der folgenden Beurteilung, wie sie in der Botschaft des Bundesrates festgehalten ist, an: „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).“ Die bestehenden Abläufe stellen sicher, dass die Exporteure und auch die politischen Behörden (SECO, EVD, Bundesrat) in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Hingegen bleibt es eine Ermessensfrage der SERV bzw. indirekt des Exporteurs, der aus Konkurrenzgründen eine Geheimhaltung beantragt, inwieweit die NGO angehört werden sollen und können. Dieser Zustand schafft auf seiten der NGO Potential für Misstrauen und Unzufriedenheit, kann aber nicht einfach geändert werden, da einer Veränderung insbesondere die legitimen Geheimhaltungsinteressen der Exporteure entgegenstehen. Allerdings scheint uns im Sinne der Optimierung des Stakeholder-Managements ein aktiverer Austausch zwischen der SERV und den NGO möglich und sinnvoll. Die NGO können durch ihre Aktivitäten das Bild der SERV in der Öffentlichkeit prägen und die Reputation beeinflussen.

Empfehlungen

Wir empfehlen, den Austausch der SERV - allenfalls mit Einbezug des SECO - mit den NGO zu pflegen und nach Möglichkeit zu intensivieren. Im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme sollte die SERV bestrebt sein, frühzeitig und auf eigene Initiative bei politisch sensitiven Geschäften das Gespräch mit den NGO und allenfalls weiteren Stakeholdern zu suchen.

4.5 Subsidiarität

Hintergrund

Die Zieldimension „Subsidiarität“ ergibt sich aus Art. 6 Abs. d SERVVG, wonach die SERV „ihre Dienstleistungen in Ergänzung zur Privatwirtschaft anbietet“. Art. 5 SERV-V präzisiert, dass sich die Unterscheidung von marktfähigen und nicht-marktfähigen Risiken an der Praxis der EU orientieren und dass die SERV die Abgrenzungskriterien veröffentlichen soll. Gemäss Kap. 2 Bst. e der strategischen Zielen des Bundesrates soll die SERV unter „konsequenter Beachtung der Marktabgrenzung ein kundennahes Marketing mit dem Ziel betreiben, möglichst alle potentiellen Kunden zu erreichen und deren Bedürfnisse zu kennen“. Gleichzeitig wird die SERV in Kap. 3.1 Bst. c aufgefordert, „den Dialog mit der Privatassekuranz insbesondere im Zusammenhang mit der Subsidiarität zu führen“.

Die Praxis der SERV zur Einhaltung der Subsidiarität hat sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise gewandelt. Ursprünglich verfolgte die SERV einen statischen Ansatz, indem für einen jeweiligen Zeitpunkt definiert wird, welche Risiken marktfähig sind und welche nicht. Die auf dem Internet publizierte Richtlinie hält dazu fest: „Derzeit werden die wirtschaftlichen und politischen Risiken bei Schuldner innerhalb der EU und den sonstigen OECD-Kernländern als grundsätzlich marktfähig angesehen, wenn die Höchststrisdauer (Fabrikationsdauer zzgl. Kreditlaufzeit) nicht mehr als 2 Jahre beträgt.“ Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die SERV diese Praxis 2009 gelockert, indem sie solche Geschäfte auch deckt, wenn der Exporteur mit zwei Absagen von Privatversicherern belegen kann, dass der Privatmarkt das entsprechende Geschäft nicht versichert. Die SERV hat in diesem Sinne zu einem dynamischen Abgrenzungskonzept gewechselt.

4.5.1 Aussagen aus der Evaluation

Zur Beurteilung der Subsidiarität haben die Evaluatoren Gespräche mit dem SECO, der SERV, deren Kunden und der Privatassekuranz geführt. Nach Einschätzung des SECO, der SERV und der Kunden hat sich das eingeschlagene Konzept zur Marktabgrenzung bewährt. Nach ihrer Beobachtung hat es in den vergangenen drei Jahren zu keinen Schwierigkeiten oder Friktionen geführt. Die SERV betont, dass sie nach der Normalisierung der wirtschaftlichen Situation wieder zu einem statischen Abgrenzungsprinzip zurückkehren will.

Nach Beobachtung der befragten Vertreter der Privatversicherungen hat die Einführung der PKR-Deckung eine Verschiebung der Marktabgrenzung mit sich gebracht. Insbesondere der grösste in der Schweiz tätige Kreditversicherer gibt an, dass er in diesem Bereich Markteinbussen erlitten habe. Die Privatassekuranz bevorzugt ein statisches Abgrenzungskonzept, weil dieses Transparenz und Planungssicherheit schaffe. Weil die Privatassekuranz in der Tendenz einen Portfolioansatz verfolge, also mehrere Geschäfte in einer Police abdecke, sei es für sie wichtig, dass ihre Kunden nicht einzelne risikoreiche Geschäfte bei der SERV abdecken würden, weil ansonsten der Anreiz der Kunden, solche Portfolio-Geschäfte einzugehen, verloren ginge.

Die Privatassekuranz wünscht, dass die SERV einen engen und regelmässigen Austausch mit ihr pflegt. Aus Konkurrenzgründen sollte dies nicht nur in Gruppenveranstaltungen, sondern auch in Einzelgesprächen stattfinden. Gleichzeitig fordert sie die SERV auf, vermehrt Kooperationen mit Privaten einzugehen. Dies könne in verschiedenen Formen geschehen: Rückversicherung, Co-Insurance, Top-up-Cover, etc.

4.5.2 Erwägungen des Evaluators

Die Abgrenzung zwischen marktfähigen und nicht-marktfähigen Risiken kann nicht mit einer Linie gezogen werden. Ein Graubereich von Risiken, die je nach Beurteilung marktfähig oder nicht marktfähig sind, bleibt bestehen. Es ist darum durchaus möglich, dass die SERV heute Geschäfte versichert, die die Privatassekuranz auch versichern würde - allerdings allenfalls zu einem deutlich höheren Preis. Eine enge Definition der Subsidiarität würde in einem solchen Fall die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Exporteure und damit auch den Wirtschaftsstandort Schweiz beeinträchtigen. Ein anderes Beispiel ist die Globalversicherung für die SGCI. Es ist nicht auszuschliessen, dass angesichts der Natur des Geschäftes auch private Versicherer das ganze Portfolio abdecken würden. Offen bleibt dabei die Höhe der verlangten Prämie.

Aus diesen Überlegungen empfiehlt es sich, zu einem statischen Abgrenzungsprinzip zurückzukehren, weil dieses Transparenz und Planungssicherheit für alle Beteiligte - Kunden, Privatassekuranz und SERV - schafft.

Wie ausgeführt ist das Geschäft der SERV geprägt durch vergleichsweise grosse Schwankungen im Volumen bedingt durch einzelne grosse Transaktionen und dementsprechend auch durch eine grosse Risikokonzentration (Klumpenrisiken). Aus diesem Grund scheint es angebracht, dass die SERV aktiver als heute Kooperationsformen mit der Privatassekuranz sucht - dies immer unter Einhaltung des Gleichheitsprinzips unter den Versicherern und unter Wahrung der Interessen der Exporteure. Solche Kooperationen könnten bei der SERV zu einer besseren Verteilung der Risiken führen. Gleichzeitig ist auch ein Wissen- und Erfahrungsaustausch zwischen der Privatassekuranz und der SERV zu erwarten. Art. 8 SERV-G sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die SERV mit staatlichen oder privaten Organisationen zusammenarbeitet.

Empfehlungen

Wir empfehlen der SERV, nach Normalisierung der wirtschaftlichen Situation das Abgrenzungskonzept zwischen der SERV und der Privatassekuranz wieder eng auszulegen.

Zudem sollte aus unserer Sicht der Kontakt und Austausch mit den Fachleuten der Privatassekuranz intensiviert werden. Gleichzeitig empfehlen wir, dass die SERV aktiver als heute Kooperationen mit der Privatassekuranz sucht.

4.6 Angemessene Risiken und risikogerechte Prämien

Hintergrund

Die SERV ist verpflichtet, die Risiken angemessen zu bewirtschaften und risikogerechte Prämien zu verlangen. Aus den Rahmenbedingungen, in den sich die SERV mit ihrem Geschäftsmodell bewegt, ergeben sich für die SERV spezifische Herausforderungen in der Risikobewirtschaftung und Prämiengestaltung.

Zuerst einmal ist der effektive Freiheitsgrad der SERV eingeschränkt, d.h. die SERV muss aufgrund ihres Auftrages in erster Linie Exportgeschäfte versichern, die mit Risiken behaftet sind, welche private Exportrisikoversicherer nicht tragen wollen oder können. Dies führt in der Tendenz zu Negativauslese der Risiken. Auch in der Prämiengestaltung ist die SERV eng an die Vorgaben der OECD-Ratings (z.B. Einteilung der Exportländer in Länderklassen) gebunden. Zudem muss das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Prämientarif der SERV genehmigen.

Zweitens sind die Möglichkeiten der SERV, eine aktive Risikodiversifikation zu betreiben beschränkt. Die SERV ist verpflichtet, Risiken in politisch und wirtschaftlich instabilen Ländern zu versichern. Die SERV deckt dabei ganz spezifische Einzelrisiken ab (und kann nicht ein Risikoportfolio-Ansatz wie die Privatassekuranz verfolgen). Wie bereits in Kapitel 4.1 und 4.2 dargelegt, richtet sich das Angebot der SERV an einen begrenzten Kreis von Schweizer Exporteuren. Dies hat insgesamt zur Folge, dass die Risikokonzentration im Vergleich zur Privatassekuranz hoch ist.

Drittens erfordern die von der SERV versicherten Exportrisiken besondere Instrumente der Risikomessung und -steuerung, d.h. sie kann die konventionellen Instrumente des Risikomanagements für Kreditrisiken, die z.B. Banken einsetzen, nicht ohne Weiteres übernehmen, vor allem weil sich deren Ratingmodell nur bedingt auf das Geschäft einer ECA übertragen lassen.

Viertens befindet sich die SERV im Spannungsfeld, die Exportwirtschaft der Schweiz zu unterstützen und gleichzeitig eigenwirtschaftlich zu arbeiten. Aufgrund dieser Ziele und Vorgaben ergibt sich ein konzeptioneller Zielkonflikt, den die SERV weder auf strategischer noch operativer Ebene lösen kann.

4.6.1 Aussagen aus der Evaluation

Eigenwirtschaftlichkeit	<p>Die SERV hat den gesetzlichen Auftrag, eigenwirtschaftlich zu arbeiten (Art. 6 Abs. 1 Ziff. a SERVG). Die SERV hat in einem internen Dokument den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit definiert.</p> <p>Als Ergebnis der Eigenwirtschaftlichkeitsrechnung wurde die Summe des</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Loadings,▶ Zinsen aus Umschuldungen,▶ Aufwandsprämien und▶ Nettoprämien, <p>gemindert um Personal- und Sachaufwand, definiert. Loading definiert sich als der Betrag, um den die verdienten Prämien den erwarteten Verlust übersteigen. Die gewählte Definition besagt, dass die SERV ihr Geschäft eigenwirtschaftlich betreibt, sofern dieses Ergebnis positiv ist. In einer erweiterten Eigenwirtschaftlichkeitsrechnung werden dem Ergebnis die Zinserträge aus Geldanlagen hinzugeschlagen (vgl. Geschäftsbericht 2008).</p> <p>Die gewählte Definition von Eigenwirtschaftlichkeit enthält keine Kosten für das Risikokapital. Dies steht im Einklang mit den parlamentarischen Vorgaben und ist insofern gerechtfertigt, da an andere ECA keine vergleichbaren Anforderungen gestellt werden und damit die Wettbewerbsfähigkeit der SERV gegenüber anderen ECA gegeben bleibt.</p> <p>Die Definition der langfristigen Eigenwirtschaftlichkeit ist sinnvoll. Da aufgrund der Struktur der eingegangenen Verpflichtungen (hohe Konzentration des Portfolios) zu erwarten ist, dass der Unternehmenserfolg kurzfristigen Schwankungen unterliegen wird, muss die Eigenwirtschaftlichkeit langfristig gegeben sein. Es ist indes theoretisch möglich, dass kurzfristig das verfügbare Kapital in Perioden hoher Verluste nicht mehr für die Aufrechterhaltung des Geschäfts ausreicht. Die SERV kommt aufgrund von Stresstests resp. Simulationen zum Schluss, dass selbst bei sehr unwahrscheinlichen Ergebnissen (d.h. extrem hohen Ausfällen) ausreichend Kapital vorhanden ist.</p> <p>Für die Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit ist der erwartete langfristige Verlust zentral. Diese Grösse ist nicht direkt beobachtbar und erfordert Schätzungen. Die regelmässige Überprüfung, ob das gewählte Modell (einschliesslich der Parametrisierung) adäquat ist, sollte periodisch durchgeführt werden. Die SERV greift auf Daten von Rating-Agenturen zurück, die jedoch die Risiko-Spezifitäten des Exportkreditversicherungsgeschäfts nicht vollumfänglich abbilden können. Dieser Problematik stehen allerdings alle (kleineren) ECA gegenüber.</p>
Risikopolitik - Grundlagen	<p>Der gesetzliche Rahmen legt folgende Hauptrestriktionen für das Geschäft der SERV fest:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Verfügbare Mittel müssen bei der Bundestresorerie angelegt werden (SERVG Art. 28 Abs. 2);▶ Der vom Bundesrat erlassene Prämientarif ist im Wesentlichen massgebend und berücksichtigt den OECD Minimum Premium (SERV-V Art. 16);

- ▶ Nach dem Gleichbehandlungsgebot sollten Anträge für den gleichen Schuldner gleich behandelt werden. Die SERV kann zusätzliche Sicherheiten oder Prämienzuschläge für Länder mit einem hohen Exposure verlangen. Das bestehende Portfolio von Exposure ist aber nicht alleine ausschlaggebend für die Annahme oder Prämie für ein neues Geschäft für einen gegebenen Schuldner (Ausnahme: Schuldnerkategorie Staaten, für welche die Limiten Schuldnerlimiten entsprechen).

Somit ist der verfügbare Spielraum der SERV klein, verglichen mit einer privaten Versicherungsunternehmung, in welcher die Anlagestrategie, die Annahme von Neugeschäft und die Prämiengestaltung wesentlich das Unternehmensrisiko beeinflussen. Es wurden Möglichkeiten der Absicherung oder Verbriefung durch die SERV geprüft, ohne dass ein wirksames Hedginginstrument gefunden wurde. Daher wird momentan kein aktives Portfoliomanagement betrieben.

Als Folge dieser Restriktionen kommen der Risikomessung und dem Risikoreporting grosse Bedeutung zu. Das Konzept der Bestimmung des Kapitals (risikotragendes Kapital, Kernkapital und Ausgleichsreserve) erlaubt es grundsätzlich, rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen, wenn das Risiko ansteigt und die Eigenwirtschaftlichkeit bedroht ist. Die SERV informiert zudem das SECO und die EFV als Aufsichtsbehörden regelmässig über ihren Kapitalbestand.

Die Risikosteuerung der SERV stellt hohe Anforderungen an die Risikomessung und Anwendung der entsprechenden Instrumente²⁶. Die SERV kann zwar die Nachfrage nicht aktiv steuern, steuert aber Risiken direkt über ihre Deckungspraxis (z.B. Prämienzuschläge, Einforderung von Sicherheiten, Rückversicherungen) und das Risikoportfolio indirekt über die Länderdeckungspraxis (z.B. Beschränkung des Versicherungsangebots auf kurzfristige Kredite, Länderlimite mit Warteliste, Ausschluss von Ländern aus dem Deckungsangebot). Die heutigen Instrumente sind aus konzeptioneller Perspektive geeignet und der Risikosituation der SERV angepasst. Die konkrete Anwendung auf Einzelfallbasis war nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

Die Aufgabe der SERV ist Exportförderung (SERVG Art. 5a), nicht Gewinnmaximierung. Deshalb bietet sich hier ein Konzept an, welches Export- und Arbeitsplatzeffekte maximiert, entsprechend dem vorhandenen Risikokapital. Denn die Tatsache, dass nur endlich viel Risikokapital zur Verfügung gestellt wird, impliziert, dass es denkbar ist, dass das Volumen der Nachfrage nach Versicherungsleistungen die Risikotragfähigkeit der SERV übersteigen könnte. Vereinfachend kann angenommen werden, dass der Export- und Arbeitsplatzeffekt durch den Exportwert approximiert werden kann; es bliebe für ein solches Konzept die Bestimmung des erforderlichen Risikokapitals für die Transaktion, eine Grösse, welche die SERV in ihrem Kapitalmodell bestimmen kann. Somit ist es denkbar, dass die Risikopolitik leicht um ein Konzept zur optimalen Allokation von Risikokapital erweitert werden könnte, sollte das verfügbare Kapital knapp werden

²⁶ Zu den wichtigsten Instrumente der Risikosteuerung zählt die SERV: (1) Limiten im Rahmen der Risikopolitik (Verwaltungsrat) und (2) der Deckungspraxis (Versicherungsausschuss), (3) Ausschluss von Hochrisikoländern von der Deckung oder Begrenzung der Deckung auf kurzfristige Risiken, (4) Prämienzuschläge bei Ländern mit hohem Exposure (Steuerung über den Preis), (5) absolute Limiten (Freigabe von neuen Garantien nach Massgabe der Löschung von alten) oder (6) Rückversicherungen (vgl. Kapitel 4.6). Zudem dient dem Verwaltungsrat das verfügbare Risikokapital als wichtiges Steuerungsinstrument.

und das Gebot der Gleichbehandlung gelockert werden. Aufgrund des heute geringen PKR-Anteils besteht zurzeit allerdings kein dringender Handlungsbedarf.

Risikopolitik - Bonitätsanalyse

Die SERV übernimmt für staatliche Schuldner die Bonitätseinschätzung der OECD. Das Vorgehen der OECD zur Bestimmung der Ratings ist nicht Teil dieses Berichts.

Für private Schuldner und Banken verwendet die SERV interne Ratingverfahren. Diese basieren auf dem verbreiteten Verfahren, in denen verschiedene beobachtbare Grössen Bewertungen zugewiesen werden und die resultierenden Punkte gewichtet addiert werden („scorecards“). Diese Modelle wurden nach Kenntnissen des Evaluators weitgehend unabhängig von Daten entwickelt (sogenannte „expert judgment based scorecards“). Diese Modellwahl ist angebracht, sofern keine anderen relevanten Informationen (Ausfalldaten, Ratings, etc.) verfügbar sind. Banken haben in den letzten 10 Jahren grossen Aufwand getrieben, solche Modelle zu entwickeln und zu verbessern, um die resultierenden Ratings für die Bestimmung des regulatorischen Kapitals nach Basel II einzusetzen. Dabei wurden auch Verfahren entwickelt um Modelle für Schuldner in Emerging Market Ländern oder ohne jegliche Verlustdaten zu entwickeln. Diese Modelle lösten reine expertenbasierte Modelle (die bis in die 1990er Jahre weit verbreitet waren) aufgrund besserer Prognosegüte weitgehend ab.

Der eng definierte Evaluationsfokus erlaubt es in dieser Studie allerdings nicht, die Qualität der verwendeten Methodologie vertieft zu beurteilen. Hier wäre allenfalls eine fachgerechte Spezialprüfung der Modelle angebracht. Basierend auf der Erfahrung der Banken wäre auch an eine detaillierte Aufzeichnung (idealerweise in elektronischer und standardisierter Form) der Ratings, der verwendeten Inputdaten sowie der vorgenommenen Anpassungen der Ratings zu denken. Da sich regelmässige Validierung von Ratingmodellen als Voraussetzung für deren Einsatz durchgesetzt hat (es hat sich gezeigt, dass Ratingmodelle über die Zeit hinweg an Prognosegüte verlieren), werden diese Information benötigt, um Ratingmodelle verbessern zu können. Aufgrund des kleinen Portfolios der SERV ist die Datenlage hierfür sehr beschränkt.

Risikopolitik - Messung von Markt- und Liquiditätsrisiko

Aufgrund der Restriktion der Anlage verfügbarer Mittel bei der Bundestresorerie kann die SERV nur die Fristigkeit der angelegten Mittel beeinflussen. Somit ist das kontrollierbare Marktrisiko gering im Vergleich zum Kreditrisiko. Zum heutigen Zeitpunkt scheinen keine weiteren Massnahmen oder Vorgaben betreffend Marktrisiko notwendig.

Aufgrund der staatlichen Garantie Liquidität zur Verfügung zu stellen, ist Illiquidität kein reales Risiko für die SERV (SERV-V Art. 28). Somit ist die gewählte Messung des Liquiditätsrisikos (siehe Jahresbericht Risikomanagement 2008, S. 7) rein informativer Natur und kann als angemessen betrachtet werden.

Risikopolitik - Bestimmung des Risikokapitals

Mit CreditRisk+ hat die SERV ein weit verbreitetes Modell gewählt für die Bestimmung des Kapitals für Kreditrisiko. Dieses Modell widerspiegelt die „buy and hold“ Strategie, welche die SERV für ihre Verpflichtungen anwendet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die resultierende Kapitalzahl eine

grobe Abschätzung des benötigten Kapitals darstellt; dies aus folgenden Gründen:

- ▶ Abgesehen von PDs²⁷ und LGDs²⁸ wurde das Modell nicht an Risikocharakteristik der Verpflichtungen der SERV angepasst (es wurde die vorgegebene Parameter übernommen). Es ist wahrscheinlich dass eine eingehende Analyse einen signifikanten Einfluss auf das Resultat haben könnte.
- ▶ Die verwendeten PDs und LGDs basieren auf Approximationen und Expertenmeinung, und stellen „Best Estimates“ basierend auf wenig Information dar.

Dieses Verfahren scheint mit der inhärenten Unsicherheit für die SERV im momentanen Umfeld angebracht zu sein (siehe folgende Diskussion zur effizienten Kapitalverwendung). Dies deswegen, weil die Kapitalgrösse nur als grobe Abschätzung des benötigten Kapitals verwendet wird und für das eigentliche Management der Exposures keine Rolle spielt. Es wird auch kein externes Rating angestrebt, welche ein adäquates internes Kapitalmodell erforderlich machen würde. Die Anwendung des 99.9%-Quantils zur Bestimmung des Kapitalbedarfs ist daher willkürlich, aber da es sich um einen Basel-II Standard handelt, wird eine gewisse Vergleichbarkeit mit der Kapitalausstattung der Banken ermöglicht.

Prämienpolitik

Die Prämienhöhe wird von der SERV für jedes Produkt unterschiedlich festgelegt. Im Wesentlichen ist die Höhe der Versicherungsprämien abhängig von Auftragswert, Selbstkostenbeteiligung, Zahlungsbedingungen, Laufzeit des Geschäftes (Risikolaufzeit), Länderkategorie und Käufer- / Bankenkategorie. Die SERV unterscheidet bei den Emittenten grundsätzlich die Bereiche Sovereign Risk, sonstige Public Buyer sowie private Banken und privates Käuferrisiko (PKR). Das Prämiensystem ist in Dokument „Prämientarif“ vom 1. Juli 2008 beschrieben.

Der Bereich Sovereign Risk ist im Medium und Long-term Bereich (MLT) für Laufzeiten von 24 oder mehr Monaten durch die OECD geregelt. Hier kommen die Minimum premium rates (MPR) der OECD zur Anwendung, die zum Ziel haben, das Transfer-, politische und Delkredre-Risiko abzudecken. Für Laufzeiten unter 24 Monaten, dem sogenannten Short Term (ST) Bereich, gibt es keine international verbindliche Regelung, aber es wird ein reibungsloser Übergang der Prämien zwischen ST und MLT Bereich angestrebt. Obwohl es sich bei diesen Prämien um Minimalprämien handelt, erfolgt aus Wettbewerbsgründen zu anderen ECA's beim Sovereign Risk kein Zuschlag. Für sonstige Public Buyer (Regionen, Städte und öffentlich-rechtliche Körperschaften) wird ein Zuschlag von 5% erhoben.

Für private Banken und PKR wurde ein Zuschlagsystem entwickelt, welches das Zahlungsrisiko berücksichtigen soll. Bei der Ausgestaltung des Zuschlagsystems wurde auf eine hohe Transparenz und einfache Anwendung für den Versicherungsnehmer geachtet. Die Prämien basieren auf den MPR und führen einen Zuschlag für das wirtschaftliche Risiko ein, der mit der Risikolaufzeit gewichtet wird. Die privaten Käufer und Banken werden dabei jeweils in fünf

²⁷ PD (engl.) ... Probability of Default = Ausfallwahrscheinlichkeit

²⁸ LGD (engl.) ... Loss Given Default = Verlustquote bei Ausfall

Kategorien eingeteilt und für jede Kategorie wird ein eigener Zuschlag festgelegt. Die Zuschläge für Banken werden auf ein Drittel des Käuferzuschlages gesetzt, was mit einer grösseren Stabilität des Finanzsektors begründet wurde. Wir empfehlen, angesichts der heutigen Finanzkrise zu überprüfen, inwieweit diese Reduktion noch angemessen ist.

Bei einer höheren Selbstbeteiligung des Versicherungsnehmers als 5% für das wirtschaftliche Risiko wird die Prämie entsprechend reduziert. Wird allerdings vom SERV eine erhöhte Selbstbeteiligung aufgrund eines erhöhten politischen Risikos gefordert, erfolgt keine weitere Reduzierung der Prämie. Dem Versicherungsnehmer wird hierbei kein Wahlrecht bei der Bestimmung der Selbstbeteiligung eingeräumt²⁹. Es liegt keine Analyse vor, ob die Höhe der Selbstbeteiligung dem erhöhten Risiko angemessen ist.

Bei dem oben beschriebenen Ansatz zur Prämien-Bestimmung ist prinzipiell eine Risikodifferenzierung des Prämienatzes gegeben. Es erfolgte jedoch keine Untersuchung, ob über einen längeren Beobachtungszeitraum die Prämieinnahmen die erwarteten Verluste decken. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, damit die Eigenwirtschaftlichkeit der SERV gewährleistet werden kann. Zurzeit bestehen keine Möglichkeiten eines Datenpoolings mit anderen ECA.

Da die SERV einen politischen Auftrag hat, muss das Ziel der mit dem Modell durchgeführten Analysen nicht notwendigerweise eine Anpassung der Prämienätze sein, sondern es soll den Entscheidungsträgern eine bessere Risikomanagement-Sichtweise ermöglichen und damit das Bewusstsein über die eingegangenen Risiken schärfen.

Des Weiteren lässt der oben beschriebene Ansatz aufgrund der geringen Kategorisierungsmöglichkeiten keine risikogerechte Prämie im Einzelfall zu. Aus Risikomanagement-Sicht wäre dies aufgrund des wenig diversifizierten Portfolios notwendig. Es entsteht deshalb eine Quersubventionierung von Geschäften, die jedoch dem politischen Auftrag entspricht. Damit wird der gewählte Ansatz in dieser Hinsicht als akzeptabel eingestuft.

Risk Governance

Die Trennung von Risikobewirtschaftung und Risikokontrolle findet institutionell durch eine Aufgabenteilung zwischen dem Versicherungsausschuss des Verwaltungsrates und der operativen Bearbeitung der Anträge in der SERV als Organisation statt. Risikoeigner auf strategischer Ebene ist der Verwaltungsrat. Er erlässt die Risikopolitik und überprüft periodisch die Durchführung und Umsetzung des Risikomanagements auf strategischer Ebene sowie die Einhaltung der erlassenen Richtlinien. Dieser Ansatz soll die Effektivität in der Risikosteuerung erhöhen und ist grundsätzlich im Sinne von Best Practices im Vergleich zu anderen ECA.

Der Versicherungsausschuss ist ein zentrales Gremium für die Effektivität des Risk Governance. Er legt die Risiko- und Deckungspraxis für die einzelnen Länder fest und trifft Entscheidungen für Geschäfte bis zu einer bestimmten Prämiensumme. Die externe Aufsicht über die eingegangenen Risiken liegt beim SECO. Die heutige Konzeption erlaubt es dem SECO indes nicht, direkt Einfluss auf die Risikostruktur

²⁹ Die SERV bietet allerdings die Möglichkeit einer quotalen Teildeckung an, d.h. die SERV versichert dann auf Wunsch des Exporteurs nicht den vollen Auftragswert eines Exportgeschäftes.

auf Basis von Einzelgeschäften zu nehmen.

4.6.2 Erwägungen des Evaluators

Die Instrumente und Methoden, welche die SERV für die Risikomessung einsetzt, entsprechen weitestgehend dem Branchenstandard. Die Güte der Resultate der verwendeten Modelle hängt stark von der Parametrisierung ab. Diesbezüglich ist kritisch zu fragen, ob die Parameter in ausreichendem Masse geprüft werden. Heute fehlt eine empirische Überprüfung der Ratingmodelle, d.h. die SERV-Spezialisten legen die Parameter aufgrund ihres Expertenwissens fest. Aufgrund der fehlenden breiten Datengrundlage, die für eine effiziente datenbasierte Schätzung der Parameter notwendig wäre, ist dieser Ansatz nachvollziehbar.

Die Entwicklung des PKR-Geschäfts hat gemäss den strategischen Zielen des Bundesrates grosse Priorität. Die Beurteilung und Einschätzung der PKR stellt hohe Anforderungen an die Kompetenzen in der Bonitätsanalyse. Seit ihrer Gründung 2007 ist die SERV darum bemüht, diese spezifischen Kompetenzen auf- und auszubauen.

In Bezug auf die Prämiengestaltung ist anzumerken, dass der Prämientarif zu stark auf Länderrisiken und zu wenig auf private Risiken ausgerichtet ist. Dieser Punkt ist allerdings im Rahmen einer Revision des Prämientarifsystems aufgenommen worden.

Die Abgeltung der impliziten Staatsgarantie³⁰ wurde bereits während der Transformation von ERG zu SERV mit Experten diskutiert, nach intensiven Diskussionen aber wieder verworfen. Es wird argumentiert, dass die Schwierigkeiten, einen geeigneten Berechnungsmechanismus und eine angemessene Höhe der Abgeltung zu bestimmen, überwiegen. Inwieweit dies gerechtfertigt ist, bleibt letztlich eine politische Entscheidung. Allerdings kann die fehlende Vergütung der Staatsgarantie theoretisch zu einer zu grossen Ausdehnung des „Risikoappetits“ der SERV führen³¹.

Empfehlungen

A. Eigenwirtschaftlichkeit

Für die Berechnungen der Eigenwirtschaftlichkeit ist die Schätzung des erwarteten Verlusts von zentraler Bedeutung. Wir empfehlen eine regelmässige Überprüfung, ob das gewählte Modell (einschliesslich der Parametrisierung) im Rahmen der verfügbaren Informationen adäquat ist.

³⁰ Die SERV besitzt kein Dotationskapital des Bundes. Vielmehr besteht eine Verpflichtung des Bundes, Schäden bis zu einem Rahmen von CHF 12 Mrd. zu übernehmen, falls das Kapital der SERV dazu nicht ausreichen würde.

³¹ Im Rahmen der Evaluation hat Ernst & Young nicht empirisch geprüft, ob die Kapitalausstattung der SERV den Risiken entsprechend angemessen ist. Ebenso wenig war das Liquiditätsmanagement der SERV Gegenstand der Untersuchung. Die Evaluation beschränkt sich in erster Linie auf die Prüfung der Konzepte und Modelle der Risikomessung und -steuerung hinsichtlich ihrer Eignung.

Empfehlungen (Fortsetzung)

B. Risikopolitik - Grundlagen

Ein aktives Portfoliomanagement scheiterte bis anhin daran, dass keine wirksame Hedginginstrumente gefunden werden konnten. Wir empfehlen in Bezug auf das Portfoliomanagement, Möglichkeiten der Absicherung oder Verbriefung von Risiken weiterhin periodisch zu überprüfen - auch wenn die bestehenden Möglichkeiten heute unter Umständen mit hohen Kosten verbunden sind.

C. Risikopolitik - Bonitätsanalyse

Die Ratingmodelle in der Bonitätsanalyse sollten regelmässig überprüft werden.

Wir empfehlen daher, Möglichkeiten für ein Datenpooling mit anderen ECA insbesondere im PKR-Bereich zu überprüfen (im Sovereign-Bereich ist das Datenpooling aufgrund der zentralen Datenerhebung durch die OECD für MPRs zweitrangig).

Ausserdem empfehlen wir zu überprüfen, inwieweit eine Formalisierung der Behandlung der Geschäfte durch Ratingmodelle möglich ist. Werden neuartige Geschäfte getätigt, so sollten klare Richtlinien existieren, wie deren Verlustrisiko eingeschätzt werden soll. Ebenfalls sollte klar geregelt sein, unter welchen Bedingungen die Entwicklung weiterer Ratingmodelle erforderlich wird.

Sollte die Möglichkeit des Datenpoolings mit anderen ECA möglich werden, schlagen wir vor, ein statistisches Modell zu implementieren, um die Angemessenheit der Prämienhöhen im Vergleich zu den erwarteten Verlusten und daraus resultierend die Eigenwirtschaftlichkeit der SERV abzuschätzen. Hierbei ist zu überprüfen, ob die bei den Banken entwickelten Verfahren für Low-Default-Portfolios (LDP) oder Emerging Market Portfolios hier als Grundlage dienen können.

Obwohl die SERV nicht den Basel II Anforderungen unterliegt, empfehlen wir dennoch ein Validierungs-Framework für die eingesetzten Modelle zu erarbeiten. Wie auch in Basel II vorgeschrieben, sollte angestrebt werden, diese Analyse mindestens einmal pro Jahr durchzuführen. Eine Trennung der Modell-Entwicklung und Modell-Validierung ist aufgrund der Personalausstattung der SERV nicht möglich. Daher sollte im regelmässigen Monitoring des Risk-Managements durch den VR eine vertiefte Betrachtung der Modelle erfolgen (z.B. mittels Back-Testing der Gewichtung der Modellvariablen).

4.7 Effiziente und effektive Leistungserstellung und -steuerung

Hintergrund

Bei der Revision des Schweizerischen Exportrisikoversicherungsgesetzes (SERVG) und der Transformation der ERG in die SERV wurden unter anderem folgende Vorteile hervorgehoben:

- ▶ 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;
- ▶ Einbindung der Privatwirtschaft durch Verantwortungsübernahme im Verwaltungsrat sowie Nutzung von deren Know-how.

Die SERV hat sich mit dem Übergang von ERG zum Ziel gesetzt, ihre Strukturen und Prozesse vermehrt an den Marktbedürfnissen auszurichten. Nach einer Aufbauphase sollte ab 2008 die interne Organisation konsolidiert und optimiert werden.

Die Frage nach einer effizienten und effektiven Leistungserstellung und -steuerung ist vor dem Hintergrund zu analysieren, inwieweit betriebliche Optimierungen den Wirkungsgrad der SERV erhöhen könnten. Dabei sollen folgende drei Themenbereiche (1) Kundenorientierung, (2) Ressourcenqualität und -quantität sowie (3) Governance vertieft betrachtet werden.

4.7.1 Aussagen aus der Evaluation

Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse

Im Zuge der Gründung der SERV und der Neugestaltung des Governance-Systems wurde die alte ERG in ein selbständiges öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) überführt. Damit verbunden ist das Ziel, dass die SERV marktnahe Leistungen und eine professionelle Kundenbetreuung erbringt.

In der Aussenwahrnehmung hat es die SERV nach einer gewissen Aufbauphase geschafft, sich bei den anvisierten Kundengruppen und Multiplikatoren zu positionieren. Der Übergang von der ERG zu SERV ist für interne und externe Stakeholder in mehrheitlich positivem Sinne spürbar.

Die Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse ist für die Möglichkeiten der SERV, Wirkungen auf volkswirtschaftlicher Ebene zu erzielen, bedeutend. Zusammenfassend geben die Kunden der SERV ein gutes Zeugnis und zeigen eine allgemein hohe Kundenzufriedenheit. Die SERV zeichnet sich durch eine hohe Kundenorientierung aus. Im Einzelnen ist zu bemerken:

- ▶ **Flexibilität:** Insbesondere Key-Account-Kunden (d.h. Grosskunden) mit häufig komplexen Exportgeschäften schätzen die ausgeprägte Flexibilität der SERV und würdigen, dass die SERV ihren Spielraum und ihre Möglichkeiten nutzt, Exportgeschäfte zu versichern, die den üblichen Rahmen „sprengen“. Vor allem die Offenheit, alternative Finanzierungskonzepte ernsthaft zu prüfen und gemeinsam mit den Exporteuren Lösungen zu entwickeln, wird

hervorgehoben.

- ▶ **Informationsleistungen:** Aus Kundensicht sind die relevanten Informationen der SERV rechtzeitig verfügbar. In der Informationsphase, d.h. wenn sich oft unerfahrene Kunden über die SERV und deren Versicherungsmöglichkeiten generell informieren, sind die Informationen in guter Qualität vorhanden. In der Antragsphase wird die Informationsfülle in den Formularen teilweise kritisch beurteilt. Key-Account-Kunden, die regelmässig Exporte bei der SERV versichern lassen, sehen aus ihrer Sicht keinen dringenden Handlungsbedarf.
- ▶ **Reaktionsgeschwindigkeit:** Die SERV schaffte es, die eingehenden Anfragen in der überwiegenden Anzahl der Fälle, in einem zufriedenstellenden Zeitraum zu beantworten. Mindestens so wichtig erachten die Exporteure die Verbindlichkeit der Aussagen. Diese scheint generell gegeben, auch wenn bei sensiblen Geschäften ein gewisses Verbesserungspotential gesehen wird (z.B. bezüglich Informationen zu Entscheidungen des Versicherungsausschusses).
- ▶ **Marktnähe:** Positiv wahrgenommen werden die Bemühungen der SERV, sich für die Exportwirtschaft einzusetzen sowie die Kundenbedürfnisse persönlich bei den exportierenden Unternehmen aufzunehmen und zu diskutieren (z.B. mit Besuchen vor Ort).
- ▶ **Eigenständigkeit:** Die Eigenständigkeit der SERV wird von aussen eher kritisch betrachtet. Es wird wahrgenommen, dass sich die SERV zum Teil in ihren Entscheidungen stark an der Unternehmenspolitik anderer ECA orientiert, namentlich an Euler-Hermes. Dies ist zwar aufgrund der Entstehungsgeschichte der SERV nachvollziehbar, die Exporteure würden sich in gewissen Fällen mehr Mut zur Eigenständigkeit seitens der SERV wünschen. Die SERV ihrerseits argumentiert, dass ein enger Kontakt zu anderen ECA hilft, von deren Erfahrungen profitieren zu können.
- ▶ **Schadenmanagement:** Erfahrungen mit der Bearbeitung von Schäden gibt es bisher (fast) keine. Einzelne Kunden hegen allerdings gewisse Zweifel, ob die SERV in der Lage ist, grössere Schadensfälle in Zukunft professionell abwickeln zu können. Sie begründen dies einerseits mit mangelndem juristischem Fachwissen im Spezialgebiet Exportrisikoversicherungen und andererseits mit den Formulierungen der heutigen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB). Diese liessen in der Beurteilung einen zu grossen Spielraum offen, welche Partei wann welches Risiko zu tragen hat³². Die SERV hingegen teilt diese Einschätzungen und Befürchtungen nicht, zumal personell die Voraussetzung geschaffen worden seien, komplexere Schadensfälle effizient abwickeln zu können.

Aus Kundenperspektive ist der administrative Aufwand in der Antragsstellung verhältnismässig. Verbesserungspotential wird in der Gestaltung der Antragsformulare gesehen. Zudem würden die Kunden es begrüessen, wenn sie in der Prüfung von Umweltstandards und anderen Auflagen direkt eingebunden würden. Anstatt schrittweise Informationen und Unterlagen vorzulegen, könnte eine Präsentation und Fragerunde vor dem Versicherungsausschuss die Effizienz des Prüfprozesses erhöhen.

³² In der Evaluation wurden die AGB nicht von Fachspezialisten juristisch überprüft.

Zur Abwicklung der Anträge stellt die SERV die notwendigen Unterlagen auf ihrer Homepage elektronisch zur Verfügung. Bis anhin mussten die Daten von Mitarbeitern/innen der SERV manuell in die IT-Datenbank übertragen werden. Dieser Mehraufwand konnte die SERV in den letzten Jahren mit den bestehenden Ressourcen bewältigen, ohne dass dies zu merklichen Verzögerungen in der Abwicklung geführt hätte. Unter Umständen erweist es sich aus Sicht der Kunden und der SERV in Zukunft als vorteilhaft, die Antragsdaten direkt über das Internet einreichen zu können. Des Weiteren hat die SERV erste Überlegungen angestellt, die interne Kundendatenbank neu aufzusetzen, um die Marktbearbeitung zu erleichtern und Kundendaten systematisch sammeln zu können.

Ressourcenausstattung

Die SERV stellt in der ECA-Beobachtung vom 20. Januar 2009 fest, dass sie im Vergleich zu ausgewählten ECA verhältnismässig wenige Ressourcen (z.B. bezüglich Anzahl Mitarbeiter absolut, Anzahl Mitarbeiter pro Neuengagement) zur Verfügung stehen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die SERV als Organisation richtig dimensioniert ist. In der Untersuchung haben sich keine Hinweise darauf ergeben, wonach die Funktionsfähigkeit der SERV aufgrund mangelnder Ressourcen ernsthaft gefährdet wäre. Es ist allerdings schwierig zu beurteilen, ob mit mehr Ressourcen mehr Geschäfte in der gleichen Zeit versichert hätten werden können. Die begrenzten Ressourcen können dennoch Implikationen für den Wirkungsgrad der SERV haben:

- ▶ **Arbeitsbelastung:** Die Arbeitsbelastung war zu gewissen Zeiten in den letzten drei Jahren starken Schwankungen unterworfen. So führen Anträge zu komplexen Exportgeschäften und ausserordentliche Ereignisse wie z.B. die Einführung der neuen Produkte zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer deutlich höheren Arbeitbelastung. Es gibt Anzeichen dafür, dass anfangs 2009 die SERV als Organisation die Belastungsobergrenze erreichte. Dies hatte bis anhin wohl keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Schweizer Exportwirtschaft mit entsprechenden Versicherungen.
- ▶ **Kompetenzen:** Die Grösse der SERV hat auch zur Folge, dass die Kompetenzen stark an einzelne Mitarbeiter und Mitglieder der Direktion gebunden sind. Eine breitere Mitarbeiterbasis würde es erleichtern, echte Kompetenzzentren aufzubauen und Erfahrungen im Team weiterzuvermitteln. Insbesondere bezüglich der Kompetenzen in der Bonitätsanalyse bei PKR-Geschäften würde von einer Stärkung profitieren. Allerdings ist hierzu anzumerken, dass die Wahrnehmung der Qualität zwischen internen und externen Anspruchsgruppen (vor allem Banken) auseinander gehen. Hintergrund sind die teilweise unterschiedlichen Ergebnisse der Bonitätsbeurteilung, wenn die SERV und Banken dasselbe PKR-Geschäft beurteilen. Diese Einschätzung kann auch damit zusammenhängen, dass die Banken in der Exportfinanzierung risikoaverser sind als die SERV aufgrund ihres Förderauftrages. In Hinblick auf die steigende Bedeutung der PKR-Geschäfte und die hohen Anforderungen an deren Bonitätsanalyse sollte die Kompetenzfrage in Zukunft weitere Beachtung finden.
- ▶ **Kritische Masse an versicherten Geschäften:** Die SERV hat mit ihrer Grösse (wie auch andere ECA dieser Grössenklasse) wesentlich geringere Möglichkeiten zur Risikodiversifikation.

Eignung des Governance-
Systems

Mit der Überführung der ERG in die SERV wurden auch die Corporate-Governance-Strukturen an die Vorgaben des Bundesrates³³ angepasst. Diese sehen vor, dass Aufsicht und Ausführung in einer Organisation klar getrennt sind. Aus diesem Grund wurde entschieden, dass das SECO als Aufsichtsorgan nicht mehr im Verwaltungsrat vertreten ist. Unter dem neuen Regime nimmt das SECO seine Aufsichtsfunktion im Wesentlichen durch Beobachtung des Reportings (Geschäftsbericht, Jahresrechnung, vierteljährliches Cockpit) und durch die vierteljährlichen Controlling-Gespräche mit dem SERV-Verwaltungsrat und Direktion wahr. Dazwischen finden zahlreiche informelle Kontakte zwischen SERV und SECO statt.

Der Verwaltungsrat setzt sich seit der Überführung in die SERV ausschliesslich nach fachlichen Kriterien zusammen. Zur Verteilung der Aufgaben hat er Ausschüsse gebildet, zu denen der wichtigste der Versicherungsausschuss gehört, der die Transaktionen vorbereitet und einzelne davon auch in eigener Kompetenz bewilligen kann. Nach Aussagen aus den geführten Interviews funktioniert der Verwaltungsrat gut. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Know-how-Verteilung innerhalb des Gremiums unterschiedlich sei und dass dies gerade bei personellen Wechslen zu Schwierigkeiten führen könnte.

4.7.2 Erwägungen des Evaluators

Aus der Evaluation ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die SERV grundsätzlich ineffizient oder ineffektiv arbeiten würde. Insgesamt erreicht die SERV mit den bestehenden Ressourcen und Prozessen einen reibungslosen Ablauf. Mit einer ausgeprägten Kundenorientierung erzielt die SERV eine hohe Zufriedenheit bei den Exporteuren. Kunden schätzen den unmittelbaren Kontakt mit der SERV. Dieser Zugang ist sehr wertvoll für die Marktbearbeitung und den Erfolg der SERV, Wirkung zu erzielen. Deshalb ist es wichtig, Rückmeldungen von den Zielgruppen laufend zu dokumentieren und auszuwerten. Insgesamt sehen die Kunden die SERV überwiegend als sehr kompetente Organisation, die ihren Auftrag ernst nimmt. Kritische Stimmen - etwa zum Schadensmanagement der SERV - sind eindeutig in der Unterzahl.

Bezüglich der Corporate-Governance stellt sich für die Evaluatoren die Frage, ob das SECO im heutigen Regime über genügend Kompetenzrechte und Know-how verfügt, um die Aufsicht über die SERV wahrzunehmen. Das SECO verfügt derzeit dank der engen Begleitung der Umwandlung der ERG in die SERV und dank der früheren Einsitznahme im Verwaltungsrat der ERG über ein gutes Know-How und einen vertieften Einblick in die SERV-Geschäfte. Durch personelle Veränderungen könnte sich dies allerdings ändern. In dieser Hinsicht stellt sich die Frage, ob das SECO - allenfalls als Beobachter - im Verwaltungsrat vertreten sein sollte. Ein solcher Beobachterstatus würde den Informationsfluss zwischen SECO und SERV effizienter gestalten, indem die SERV nicht die gleichen Informationen einmal für den Verwaltungsrat und einmal für das SECO aufbereiten muss. Gleichzeitig wären die Corporate-Governance-Prinzipien des Bundesrates weiterhin eingehalten. Die Konstruktion, dass der Bund als Garant bzw. Lender of last resort nicht im

³³ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006

Verwaltungsrat vertreten ist, mag nach den angesprochenen Prinzipien vertretbar sein, wird aber in der Öffentlichkeit - wenn es zu einem grösseren Schadenfall kommen würde, für die der Bund einspringen müsste - kaum verstanden. In dieser Hinsicht stellt sich auch die Frage, ob das SECO - zusätzlich zur ordentlichen Revision - periodisch das Risikomanagement und auch einzelne Transaktionen überprüfen lassen sollte.

Empfehlungen

Wir empfehlen, zu untersuchen, inwieweit in der Prüfung der aussenpolitischen Grundsätze (z.B. Umweltstandards) die betroffenen Exporteure direkt vorstellig werden könnten. Dies würde den Informationsfluss zwischen SERV und Kunden tendenziell vereinfachen und die Effizienz im Prüfprozess erhöhen.

Wir empfehlen, die IT-unterstützte Auftragsabwicklung auszubauen, insbesondere einen web-basierten Datentransfer von Kunde zur SERV zu ermöglichen. Zudem würde der Aufbau einer CRM-Datenbanken die Marktbearbeitung und Kundenbetreuung (inkl. laufende Dokumentation von Rückmeldungen) erleichtern.

Wir empfehlen, die Einsitznahme des SECO in den Verwaltungsrat in einem Beobachterstatus zu prüfen. Andernfalls sind weitere organisatorische Massnahmen (z.B. Stage von SECO-Mitarbeitern bei SERV) notwendig, um den Informations- und Know-how-Austausch zwischen SECO und SERV weiterhin auf hohem Niveau zu gewährleisten.

Anhang

Methodik und Daten

Methodik Input-Output-Modell

Zur Berechnung der Wertschöpfung und Beschäftigung, die mit den von der SERV gedeckten Exportgeschäften verbunden sind, wurde das von Rütter + Partner entwickelte Input-Output-Modell IMPACT_CH eingesetzt. Dieses Modell erlaubt es, die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung zu bestimmen, die mit den durch die SERV gedeckten Exportgeschäften Schweizer Unternehmen verbunden sind. Dabei werden nicht nur die direkte Wertschöpfung und Beschäftigung bei den SERV-Kunden bestimmt, sondern auch bei Schweizer Unternehmen, die indirekt von den Exporten profitieren. Bei den indirekten Effekten können drei Teileffekte unterschieden werden, der Vorleistungseffekt, der Investitionseffekt und der Einkommenseffekt.

Der Vorleistungseffekt berücksichtigt, dass die Unternehmen zur Herstellung der exportierten Güter Vorleistungen benötigen wie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Teile und Komponenten oder auch verschiedene Dienstleistungen. Die Zulieferunternehmen benötigen ihrerseits Vorleistungen, so dass durch die Exportproduktion weitere Produktionsaktivitäten in umfangreichen Lieferketten angestossen werden.

Neben Vorleistungen benötigen Unternehmen Investitionsgüter für Ersatz oder Erweiterung ihres Kapitalstocks. Mit der Produktion ist die Abnutzung von Produktionsanlagen und anderen Investitionsgütern verbunden, die von Zeit zu Zeit ersetzt werden müssen. An der Herstellung der Investitionsgüter sind wiederum Unternehmen in entsprechenden Lieferketten beteiligt. Der Investitionseffekt berücksichtigt diese Produktion von Investitionsgütern einschliesslich der beteiligten Lieferketten.

Der Einkommenseffekt geht von den Einkommen der Beschäftigten aus, die direkt bei den SERV-Kunden oder in den Unternehmen der Zulieferketten für Vorleistungen und Investitionsgüter tätig sind. Ihr Einkommen fliesst überwiegend (d.h. nach Abzug von Steuern und Sparleistungen) in den Konsum von Waren und Dienstleistungen und löst somit wiederum Produktionsaktivitäten in der Volkswirtschaft aus. Bei der Berechnung des Einkommenseffekts ist zu berücksichtigen, dass ein Teil des Einkommens nicht direkt von den empfangenden Haushalten verausgabt wird, sondern über soziale Sicherungssysteme oder Transfers zunächst zu anderen Haushalten gelangt und dort für Güterkäufe verwendet wird.

Die umfassende Berechnung dieser Wirkungen erfordert die Einbeziehung der gesamten Wirkungskette, die mit der ursprünglichen Produktion der Exportgüter verbunden ist. Dazu wird das volkswirtschaftliche Input-Output-Modell IMPACT_CH verwendet. Als zentrale Datenbasis des Modells dient die aktuelle Input-Output-Tabelle (IOT) der Schweiz für das Jahr 2005 (Nathani et al., 2008), welche die Lieferverflechtungen zwischen 52 Branchen der Volkswirtschaft, die Bruttowertschöpfung und Bruttoproduktion der Branchen sowie die Lieferungen an die Bereiche der Endnachfrage in tabellarischer Form darstellt. Die IOT enthält ebenfalls Daten zur Güterstruktur der Konsumausgaben der privaten Haushalte, die für die Berechnung des Einkommenseffektes verwendet werden.

Daneben enthält die Datenbasis:

- ▶ *Daten zu den Abschreibungen* der Branchen, die das Ausmass der Abnutzung des Kapitalstocks angeben. Sie dienen als Ausgangspunkt für die Berechnung des Investitionseffektes. Diese Daten wurden mit Hilfe der deutschen Input-Output-Tabelle geschätzt und auf die Eckwerte aus der VGR der Schweiz abgestimmt, da keine originären Daten für die Schweiz verfügbar sind.
- ▶ *Daten zur Beschäftigung* in Vollzeitäquivalenten nach Branchen, die im Rahmen der Erstellung der IOT ermittelt wurde. Dies erlaubt die Berechnung von sektoralen Arbeitsproduktivitäten. Die Arbeitsproduktivitäten wurden für die vorliegende Arbeit auf das Jahr 2008 hochgerechnet;
- ▶ die Aufteilung der Beschäftigten auf *Unternehmens-Grössenklassen* für alle Branchen gemäss der Betriebszählung 2008. Es werden vier Grössenklassen unterschieden: 0 - 9 Mitarbeiter, 10 - 49 Mitarbeiter, 50 - 249 Mitarbeiter sowie 250 und mehr Mitarbeiter.
- ▶ Daten zu den Bruttolöhnen der Arbeitnehmer auf der Basis der *Lohnstrukturerhebung* des Jahres 2008
- ▶ sowie weitere *Informationen zu Sparquote* der privaten Haushalte, *Sozialabgaben und Sozialleistungen* aus der VGR und der Gesamtrechnung Soziale Sicherheit.

Quellen: Nathani, C., van Nieuwkoop, R., Wickart, M. (2008): Revision der IOT 2001 und Schätzung einer IOT 2005 für die Schweiz. Schlussbericht an das Bundesamt für Statistik. Rüschlikon/Bern/Zürich.

Daten SERV: Input-Output-Modell und Kundenportfolioanalyse

Hintergrund

Für die Durchführung einer Wirkungsanalyse resp. der Berechnung der Beschäftigungseffekte hat die SERV interne Daten aus der Geschäftsbuchhaltung zur Verfügung gestellt. Die Periode umfasst den Zeitraum vom 1.1.2007 bis 31.12. 2009. Dieselben Daten liegen auch den Auswertungen zum Kundenportfolio zugrunde. Damit die Berechnungen möglichst valide Ergebnisse erzielen, wurden folgende Annahmen getroffen.

Abgrenzung GV vs. VP

Geschäfte im Stadium einer Grundsätzlichen Versicherungszusage (GV) werden bei der Wirkungsanalyse nicht berücksichtigt. D.h. Es wird angenommen, dass von einem Geschäft, das mit einer GV gedeckt ist, noch keine Beschäftigungseffekte ausgehen. Es werden deshalb nur Exportgeschäfte betrachtet, für die eine Versicherungspolice (VP) vorliegt.

Zeitliche Abgrenzung

Jeder Abschluss einer VP wird gleichwertig berücksichtigt. Modifikationen einer VP nach Abschluss (z.B. Kündigungen / Annulation, Erhöhungen und Herabsetzungen des Versicherungsbetrages) werden in der Regel nicht bei der Ermittlung des Beschäftigungseffektes berücksichtigt. Damit wird der Beschäftigungseffekt immer mit den entsprechenden Informationen zum Zeitpunkt „Abschluss VP“ errechnet (erstes Case-Detail).

Definition der Bezugseinheit

Um Doppelzählungen zu vermeiden, ist in der Regel der Case die Bezugseinheit für

die Berechnung der Beschäftigungseffekte. Damit wird angenommen, dass sich ein Case auf eine Transaktion (d.h. Herstellung und Verkauf eines Exportgutes) bezieht. Die verschiedenen Versicherungsprodukte der SERV decken die Risiken zu unterschiedlichen Momenten (Auftragsphase, Herstellung, Zahlung) und unterschiedliche Risikofaktoren einer Transaktion ab.

Sonderfall 1: Ein Projekt mehrere Exporteure

In der Praxis kommt es vor, dass mehrere Exporteure an einem Projekt beteiligt sind (z.B. Iisu). In diesem Fall müssen die Exporteure einzeln berücksichtigt werden, solange diese nicht untereinander in einem Vorleistungsverhältnis stehen. Hierzu werden die Datensätze einzeln abgesucht und kontrolliert.

Sonderfall 2: Kombinierte Käuferkreditversicherung

Unter einer kombinierten Käuferkreditversicherung wird die Versicherung des Käuferkredits (d.h. eine Schweizer Bank finanziert den Export, indem dem Käufer ein Kredit gewährt wird) und die Versicherung des sog. Nicht-Auszahlungsrisikos (d.h. nach Vertragsabschluss verweigert die Schweizer Bank die Auszahlung des Kredites, wodurch es zu Zahlungsverzögerungen des Käufer kommen kann) verstanden. Obwohl nur eine Transaktion versichert ist, werden diese Fälle in 2 Cases geführt. Es besteht also die Gefahr einer Doppelzahlung. Eine Bereinigung der einzelnen Datensätze wurde durchgeführt.

Definition Bezugsgrösse

Die Bezugsgrösse ist in der Regel der im Antragsformular angegebene Netto-Auftragswert. Dabei werden die Auftragswerte um die lokalen Kosten und ausländischen Vorleistungen bereinigt, sofern Daten dazu vorhanden sind.

Bei den Finanzierungskosten handelt es sich um die Kosten wie z.B. Ausschreibungs- oder Bankengebühren. Diese Kosten fallen in der Regel nur bei grossen Projekten an; sie müssen aber nicht zwingend mitversichert werden. Sie werden bei der Ermittlung des Auftragswertes nicht berücksichtigt. In einigen Fällen sind die Finanzierungskosten aber nicht separat ausgewiesen und im Auftragswert abgedeckt. Eine Korrektur ist hier nicht möglich.

Die mit der Finanzierung verbundenen Zinssätze sind der SERV nicht in allen Fällen bekannt. Es gibt jedoch Fälle, in denen die sog. Bauzeitinsen, also Zinsen vom Beginn der Kreditbenutzungsperiode bis zum Beginn der Kreditrückzahlungsperiode, kapitalisiert und dann auch kreditiert werden. Da von diesen aber keine direkten Beschäftigungseffekte induziert werden, werden sie bei der Berechnung des Auftragswertes nicht angerechnet.

Berücksichtigung von Produkteigenschaften & Produktkombinationen

Sonderfall 1: Abschluss einer isolierten Fabrikationsrisikoversicherung

Wird das Fabrikationsrisiko isoliert versichert, so ist die Bezugsgrösse der Auftragswert und nicht die Selbstkosten oder die versicherten Selbstkosten. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Versicherung des Fabrikationsrisikos trotzdem Beschäftigungseffekte des gesamten Auftrages induziert werden.

Sonderfall 2: Fabrikationsrisikoversicherung mit Lieferantenkreditversicherung und / oder Käuferkreditversicherung

Bezugsgrösse ist der Netto-Auftragswert. Der Effekt, dass in der Praxis der versicherte Auftragswert niedriger sein kann als die versicherten Selbstkosten, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, da durch die SERV-Versicherung die Beschäftigungseffekte über den gesamten Auftragswert induziert werden.

Sonderfall 3: Globalversicherung

Bezugsgrösse ist der Auftragswert / Kreditbetrag abzüglich der ausländischen Vorleistungen zum Zeitpunkt der halbjährlichen Abrechnung von Semesterkontingenten. Bei den Globalversicherungen werden pro Semester Länderlimiten zugesprochen. Darunter werden die Exporte von mehreren Exporteuren zu einer Versicherungspolice zusammengefasst. Am Ende eines Semesters wird die tatsächliche Ausnutzung abgerechnet.

Sonderfall 4: Vertragsgarantieversicherung /inkl. Bondgarantie

Bezugsgrösse ist der Netto-Auftragswert des mit der Vertragsgarantie verbundenen Exportgeschäfts.

Sonderfall 5: Fabrikationskreditversicherung

Bezugsgrösse ist der Netto-Auftragswert des mit dem Fabrikationskredit verbunden Exportgeschäfts.

Sonderfall 6: Akkreditivbestätigungsversicherung

Bezugsgrösse ist der Netto-Auftragswert des mit dem Akkreditiv verbundenen Exportgeschäfts. Der Netto-Auftragswert ist bei der SERV bekannt, wenn eine Schweizer Bank ein konkretes LC zur Deckungsübernahme beantragt.

Sonderfall 7: Beschlagnahmerisikoversicherung

Bezugsgrösse ist der Netto-Auftragswert des versicherten Exportgutes.

Sonderfall 8: Rückversicherungen

Tritt die SERV als Rückversicherer auf, so ist Bezugsgrösse der Netto-Auftragswert des Schweizer Anteils. Nimmt die SERV eine Rückversicherung in Anspruch, so ist dies durch den Abzug der ausländischen Vorleistungen bereits berücksichtigt. Der rechnerische Effekt, dass sich durch eine Rückversicherung der Anteil schweizerische ‚Wertschöpfung‘ erhöht, wird dabei nicht berücksichtigt.

Der Abschluss weiterer Produkte wie z.B. Versicherung des Nichtauszahlungsrisikos, Refinanzierungsgarantie, Fremdwährungsrisiko erfolgt immer komplementär zu den oben genannten Fällen und muss daher nicht weiter berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

BBI (2004): Botschaft zum Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung vom 24. September 2004, Bern.

BBL (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, Bern.

BBI (2009): Botschaft zu einem Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) vom 11. Februar 2009, Bern.

Prognos (2000): Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausfuhrleistung des Bundes. Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Basel.

Pukkinen, T., Stenholm, P. (2006): Evaluation of the impact of the export financing activities administered by Finnvera Ltd. Bericht des Small Business Institute Turku School of Economics and Business Administration, Turku.

SECO (2008): Die Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), www.kmu.admin.ch/publikationen, aufgerufen am: 30. März 2010, Bern.

SECO (2009): Bericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N): Kreditversorgung der Schweizer Wirtschaft: Lagebeurteilung und möglicher Handlungsbedarf vom 28. September 2009, Bern.

SERV (2008): Geschäftsbericht 2007, Zürich.

SERV (2009): Geschäftsbericht 2008, Zürich.

SERV (2010): Entwurf zum Geschäftsbericht 2009 (unveröffentlicht), Zürich.

Interviewverzeichnis

Organisation / Institution	Name	Bereich
Bund		
▶ SECO	Eric Scheidegger	Direktion für Standortförderung
	Martin Roth	Exportförderung / Standortpromotion
	Thomas Stauffer	Exportförderung / Standortpromotion
	Thomas Knecht	Privatsektorförderung
▶ EFV	Urs Plavec	Ökonomische Analyse und Beratung
▶ DEZA	Roger Denzer	Direktionsbereich Regionale Zusammenarbeit
SERV		
▶ SERV	Wilhelm Jaggi	Verwaltungsratspräsident SERV
	Max Gsell	Verwaltungsrat SERV
	Herbert Wight	Direktor SERV
	Tina Rosenbaum	Kundenberatung Region Ost
	Verena Utzinger	Kundenberatung Region West
	Claudio Franzetti	Finanzen & Risikomanagement
	Peter Mühlhäuser	Schaden- & Forderungsmanagement
Key-Account Kunden / Banken		
▶ ABB	Denis Ecknauer Jasna Basic	Exportfinanzierung
▶ Alstom	Marco Appolloni	Exportfinanzierung
▶ Bühler Group	Christoph Meier	Exportfinanzierung
▶ Maschinenfabrik Rieter	Paul Binkert	Exportfinanzierung
▶ Stadler Rail	Hansruedi Geel	Exportfinanzierung
▶ SGCI Chemie Pharma Schweiz	Beat Moser	Direktor der Geschäftsstelle
▶ UBS	Jacqueline Keefer	Export Finance
▶ ZKB	Daniel Schär	Emerging Markets - International Banking
Private Exportkreditversicherer		
▶ Atradius Schweiz	Roger de Crousaz	Management Atradius Schweiz
▶ AXA Winterthur	Jean-Pierre Knébel Andreas Schiller	Kredit & Kautions Marketing & Verkauf Kreditversicherung
▶ Coface Suisse	Anke Übele	Management

		Coface Schweiz
▶ Euler-Hermes Schweiz	Jörn Volk Jules Kappeler	Management Euler Hermes Schweiz
▶ Zürich Schweiz	Reto Schwander Bohumil Matousek	Kredit & Kaution Political Risk & Trade Credit
▶ Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)	Martin Wüthrich	Ressort Schadenversicherung
NGO		
▶ Aktion Finanzplatz Schweiz	André Rothenbühler	Geschäftsstelle
▶ Alliance Sud	Peter Niggli Michèle Laubscher	Geschäftsstelle - Entwicklungszusammenarbeit
▶ Amnesty International Section suisse	Danièle Gosteli Hauser	Geschäftsstelle - Wirtschaft und Menschenrechte
▶ Erklärung von Bern	Christine Eberlein	Geschäftsstelle
▶ Transparency International Schweiz	Anne Schwöbel	Geschäftsstelle