

Stellungnahme SERV zur Evaluation 2010

Schweizerische Exportrisikoversicherung
Assurance suisse contre les risques à l'exportation
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
Swiss Export Risk Insurance



Stellungnahme der SERV zum Schlussbericht Evaluation
Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV der
Ernst & Young vom Mai 2010

Einleitung

Das Exportrisikoversicherungsgesetz sieht vor (Art. 35 SERVG), dass die Erreichung der gesetzlichen Ziele (Art. 5 SERVG) und die Einhaltung der im Gesetz vorgegebenen Grundsätze der Geschäftspolitik (Art. 6 SERVG) durch die SERV periodisch evaluiert werden. Drei Jahre nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit wurde durch Ernst & Young erstmals eine solche Evaluation durchgeführt. Die SERV beurteilt die Ergebnisse der Evaluation insgesamt als positiv. Der Evaluationsbericht enthält eine Reihe von konstruktiven Hinweisen und Empfehlungen, welche sie auf ihre Umsetzbarkeit prüfen wird. Die SERV nimmt im Rahmen dieser Stellungnahme die Gelegenheit wahr, die wichtigsten Ergebnisse zu würdigen, aber auch auf einzelne Empfehlungen einzugehen, die sie nicht vorbehaltlos teilt.

Evaluation der Zielerreichung

Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz und Erleichterung der Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb

Die Arbeitsplatzeffekte der von der SERV versicherten Exportgeschäfte wurden mittels eines volkswirtschaftlichen Input-Output-Modells ermittelt. Die SERV hat seit 2007 eine Bruttowertschöpfung von insgesamt 7,5 Mrd. CHF (inkl. indirekten Effekten auf die Zulieferer von Vorleistungen, Investitions- und Einkommenseffekten) in der Schweiz gefördert. Damit verbunden ist eine Beschäftigung von rund 48'000 Arbeitsplätzen in Personenjahren. Dies entspricht pro Jahr durchschnittlich 2,5 Mrd. CHF an Bruttowertschöpfung und 16'500 Arbeitsplätzen. Für die SERV ist auch die Feststellung erfreulich, dass trotz einer hohen Konzentration der Versicherungen auf einzelne Branchen und Regionen die potentiellen Wirkungen der SERV dank den indirekten Effekten breit gestreut sind, insbesondere auch unter KMU.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Kundenbefragung zeigt, dass die Exporteure mit dem Versicherungs- und Leistungsangebot der SERV weitgehend zufrieden sind. Insbesondere mit der Einführung des sog. privaten Käuferrisikos (PKR) konnte eine wichtige Lücke geschlossen werden. Die damit verbundene Schlussfolgerung, dass die Schweizer Exportwirtschaft damit im internationalen Wettbewerb über gleich lange Spiesse verfügt, ist positiv zu werten.

Die Evaluation weist aber auch darauf hin, dass die Bindung der Versicherungsmöglichkeit an einen angemessenen schweizerischen Wertschöpfungsanteil (National Content-Konzept) dem hohen Grad der Integration der Schweiz in die internationale Arbeitsteilung und ihrer Entwicklung zu einem Standort für wissensintensive Tätigkeiten nicht mehr entspricht und mittel- bis langfristig die Wettbewerbsbedingungen der Schweizer Exportwirtschaft beeinträchtigen kann. Die SERV teilt diese Einschätzung des Evaluators. Verschiedene staatliche Exportkreditversicherungen (ECA) sind bereits zu einem Konzept übergegangen, das vom nationalen Interesse ausgeht (National Interest-Konzept) und z.B. erlaubt, Forschungs- und Entwicklungsleistungen aber auch Standortförderungsaspekte einzubeziehen.

In den Zeitraum der Evaluation fällt auch die Einführung von vier neuen Versicherungsprodukten (Bondgarantie, Fabrikationskreditversicherung, Refinanzierungsgarantie, Akkreditivbestätigungsverversicherung) im Zusammenhang mit den befristeten Stabilisierungsmassnahmen II des Bundes. Leider konnte die Evaluation noch keine Aussagen darüber machen, inwieweit diese Produkte die Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb zusätzlich erleichtern und ob die

Schweizer Exporteure auch zukünftig diese Versicherungsmöglichkeiten benötigen. Angesichts der Tatsache, dass diese Versicherungsprodukte bei anderen ECA zum Standardangebot zählen, schliesst die SERV nicht aus, dass nach Ablauf der befristeten Stabilisierungsmassnahmen II Ende 2011 wieder Angebotslücken entstehen, welche zu einer Benachteiligung der schweizerischen Exporteure führen könnten.

Ausschöpfung der Marktpotentiale

Um die Evaluation der Zielerreichung besser einordnen zu können, wurde in der Evaluation auch die Ausschöpfung der Marktpotentiale durch die SERV analysiert. Die Evaluatoren stellen dabei fest, dass die SERV einen guten Bekanntheitsgrad erreicht hat und das bestehende Marktpotential verhältnismässig gut bedient. Erfreulich ist dabei die Feststellung, dass neben den Grossunternehmen (37% des Kundenportfolios) auch mittlere Unternehmen (40% des Kundenportfolios) und Klein- bzw. Mikrounternehmen (23% des Kundenportfolios) von der SERV bedient werden.

Evaluation der Grundsätze zur Geschäftspolitik

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die SERV überwacht mittels einer jährlichen ECA-Beobachtung ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den vier nordeuropäischen ECA. Die Evaluatoren halten die von der SERV durchgeführte ECA-Beobachtung als tauglich, sie empfehlen aber, dieses Instrument zu einem vollständigen Peer-Review-Prozess auszubauen.

Die SERV wird die Empfehlung, ihr Leistungs- und Versicherungsangebot jährlich durch einen Key-Account-Kunden beurteilen zu lassen, aufnehmen. Erste Erfahrungen konnte die SERV damit bereits in 2009 machen und wird dieses Beurteilungsverfahren zukünftig fortführen. Dagegen ist sie nicht überzeugt, dass periodische Peer-Reviews mit anderen ECA sich vom Aufwand her lohnen, um so mehr als beträchtliche Unterschiede in der Organisation und Aufgabenbreite zwischen diesen bestehen. Ausserdem haben ähnliche Vorschläge in der OECD-Exportkreditgruppe gezeigt, dass das Interesse anderer ECAs hierfür eher gering ist.

Konformität mit den ausserpolitischen Grundsätzen

Die Evaluation hat keine Anhaltspunkte ergeben, dass die SERV bei ihrer Geschäftstätigkeit die ausserpolitischen Grundsätze verletzt hätte. Allerdings wird vom Evaluator empfohlen, den Kontakt zu den verschiedenen Stakeholdergruppen (u.a. NGO) zu intensivieren und diese insbesondere bei politisch sensiblen Geschäften öfters bzw. stärker in den Bearbeitungsprozess mit einzubeziehen.

Diese Empfehlung hat die SERV überrascht, da sich die NGO in den periodischen Konsultationen mehrheitlich positiv zum Dialog mit der SERV geäussert hatten und diese auch ihre Haltung und Beobachtungen zum Projekt Ilisu immer wieder einbringen konnten. Sie steht dieser Empfehlung aber offen gegenüber und wird mit den NGO deren konkrete Anliegen erörtern. Die Zusammenarbeit mit den NGO hat aber auch Grenzen. So wäre für die SERV ein systematischer Einbezug der NGO in die Identifikation möglicher sensibler Projekte mit der Tätigkeit einer ECA nicht vereinbar. Die NGO müssen aber das Vertrauen haben können, dass die SERV die ausserpolitischen Grundsätze ernst nimmt und diese berücksichtigt. Die SERV anerkennt denn auch die grosse Bedeutung von intensiveren Kontakten, um das Verständnis und die Transparenz der NGO hinsicht-

lich der eingeführten Compliance- und Entscheidungsfindungsprozesse sowie deren Anwendung weiter zu erhöhen.

Einhaltung der Subsidiarität

In Bezug auf die Einhaltung der Subsidiarität (d.h. die Geschäftstätigkeit in Ergänzung zur Privatwirtschaft) stellt die Evaluation fest, dass die SERV im Zusammenhang mit den befristeten Stabilisierungsmassnahmen II des Bundes auch marktfähige Risiken versichert, sofern ein Exporteur kein Angebot von mindestens zwei privaten Exportkreditversicherungen erhalten hat (sog. Anwendung der „escape clause“). Die Evaluatoren empfehlen der SERV, nach Normalisierung der Wirtschaftssituation wieder auf die Anwendung der „escape clause“ zu verzichten und durch einen verstärkt bilateralen Kontakt zur Privatassekuranz die Kooperation mit privaten Exportkreditversicherungen zu suchen.

Die SERV orientiert sich in der Unterscheidung von marktfähigen und nicht-marktfähigen Risiken an der Praxis der EU (Art. 5 SERV-V), wobei die Schweiz vor der Krise insofern restriktiver war als die EU, als sie auf eine „escape clause“ verzichtete. Die Gefahr möglicher Engpässe auf dem Versicherungsmarkt infolge der Liquiditätsverknappung nach Ausbruch der Krise bewog die Schweiz ebenfalls eine „escape clause“ einzuführen, währenddessen die EU die Abgrenzung noch weiter lockerte. Ob und wann wieder auf diese Klausel verzichtet werden kann, wird die SERV nach Rücksprache mit dem SECO auf Grund der Marktsituation und den gemachten Erfahrungen entscheiden.

Die SERV wird die Empfehlung, die Kooperation mit privaten Exportkreditversicherungen mittels bilateralen Kontakten weiter zu intensivieren, rasch aufnehmen. In Ergänzung zu den periodischen Treffen mit der Privatassekuranz kommt Kontakten mit den einzelnen Versicherern grosse Bedeutung zu, da diese im Schweizer Markt unterschiedlich positioniert sind und sich dadurch verschiedene Anknüpfungspunkte bzw. Kooperationsmöglichkeiten ergeben. Erste Schritte in diese Richtung konnte die SERV bereits durch eine Risikoteilung einer Paketversicherung zwischen zwei privaten Anbietern und der SERV machen. Der SERV liegt viel daran, Kooperationsmöglichkeiten, die sich rechtlich und risikopolitisch realisieren lassen, auszubauen und damit nicht nur die Abgrenzung sondern auch die Ergänzungsmöglichkeiten im Auge zu behalten.

Angemessene Risiken und risikogerechte Prämien

Die Instrumente des Risikomanagements sind nach Ansicht der Evaluatoren „state of the art“. Der SERV wird empfohlen, regelmässig ihre Ratingmodelle mittels statistischen Methoden quantitativ zu validieren sowie die Steuerungsmöglichkeiten des Risikomanagements durch Rückversicherungen oder eine Verbriefung und Weitergabe von Risiken zu erhöhen.

Die SERV anerkennt die grosse Bedeutung einer periodischen Überprüfung des Modells für die Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit und wird die entsprechende Empfehlung aufnehmen, sobald sie über eine längere Erfahrungsspanne als die bisherigen 3 Jahre verfügt.

Die SERV hat bislang darauf verzichtet, ihre Ratingmodelle einer quantitativen Validierung zu unterziehen. Wie die Evaluatoren selber richtigerweise feststellen, macht die SERV zum einen kein Massengeschäft und verfügt deshalb nicht über die gleichen statistischen Datengrundlagen wie private Versicherungen oder Geschäftsbanken; zum anderen werden von der SERV Risiken versi-

chert, über die es grösstenteils keine Ratings der grossen externen Ratingagenturen gibt. Die SERV misst deshalb der qualitativen Überprüfung ihrer Ratingmodelle grosse Bedeutung zu. Dabei berücksichtigt sie allfällige Lehren aus Versicherungen, die zu Zahlungsschwierigkeiten oder Schadenzahlungen führten, und bezieht Vergleiche mit Modellen anderer ECAs mit ein (Bankenmodelle bilden das Geschäft der ECAs nur bedingt ab).

Der Tatsache, dass die Daten der Ratingagenturen die Risiko-Spezifitäten des Exportkreditversicherungsgeschäfts nicht vollumfänglich abbilden können, wird durch eine ausreichende Unterlegung der Risiken mit Kapital Rechnung getragen.

Da nicht davon auszugehen ist, dass sich auf absehbare Zeit die Datenlage durch ein Datenpooling auf internationaler Ebene verbessern lässt, wird die SERV Optionen prüfen, ob eine quantitative Validierung ihrer Ratingmodelle mittels Referenzportfolios möglich und durchführbar ist. Sollte die SERV zukünftig mit einer ausreichende Anzahl von Risiken mit externen Ratings zu tun haben, könnte das interne Ratingmodell an Hand dieser Fälle validiert und gegebenenfalls neu kalibriert werden.

Der Vorschlag, die Steuerungsmöglichkeiten des Risikomanagements mittels Rückversicherungen oder Verbriefung und Weitergabe von Risiken zu erhöhen, ist von der SERV bereits ansatzweise überprüft worden. Dabei hat sich sehr schnell gezeigt, dass der erwartete Nutzen die damit verbundenen Kosten kaum je rechtfertigen würden, da die SERV nicht über das hierfür notwendige Volumen an Standardrisiken verfügt.

Effiziente und effektive Leistungserstellung

Die SERV wird die Empfehlung aufnehmen, die IT-unterstützte Auftragsabwicklung weiter auszubauen. Die Einführung einer CRM-Datenbank zur Marktbearbeitung und Kundenbetreuung ist bereits eingeleitet. Die Evaluation beurteilt die Leistungserstellung der SERV insgesamt als effizient und effektiv. Für die SERV ist es insbesondere erfreulich, dass die Zufriedenheit der Kunden hoch ist und der SERV hinsichtlich Kundenorientierung und Flexibilität von ihren Kunden gute Noten erteilt werden.

In Bezug auf das Schadenmanagement stellt die Evaluation richtigerweise fest, dass es bislang noch kaum Erfahrungen mit der Bearbeitung von Schadenfällen gibt. Die SERV kann daher die Befürchtung, welche einzelne Kunden den Evaluatoren gegenüber geäussert haben, nicht nachvollziehen, wonach die SERV nicht in der Lage sein könnte, grössere Schadenfälle professionell abzuwickeln. Nach Einschätzung der SERV dürfte dies primär mit der Aversion gewisser Kunden gegen die neu geschaffenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) zu tun haben. Für die SERV gehört ein professionelles Schadenmanagement zu den Kernkompetenzen. Sie geht davon aus, dass die AGB die Rechtssicherheit sowohl für die Kunden wie auch die SERV erhöhen und eine professionelle Abwicklung fördern. Wir nehmen die geäusserte Befürchtung deshalb als Bestätigung entgegen, dass die Exporteure einer professionellen Abwicklung von Schadenfällen grösste Bedeutung zumessen und diese für die Reputation der SERV wichtig ist.

Schlussbemerkung

Die vorliegende, umfassende Evaluation sowohl der Erreichung der gesetzlichen Ziele wie auch der Einhaltung der gesetzlichen Grundsätze und Rahmenbedingungen gibt dem Gesetzgeber, der

Aufsichtsbehörde und dem Verwaltungsrat der SERV Gewähr, dass der Aufbau der SERV erfolgreich, solid und gesetzeskonform abgeschlossen ist und sich diese in der richtigen Richtung entwickelt. Sie bildet gleichzeitig eine gute Basis für zukünftige Evaluationen, die aus Sicht des Verwaltungsrates nicht mehr in dieser Breite sondern auf die Vertiefung spezifischer Bereiche und kritischer Erfolgsfaktoren ausgerichtet werden sollten. Mit einem langfristigen Evaluationsplan könnte sichergestellt werden, dass im Rahmen von 3 Legislaturperioden alle Aspekte erneut erfasst werden könnten. Eine solche Planung würde für alle Beteiligten aber insbesondere für die SERV auch arbeitsökonomische Vorteile aufweisen.

Zürich, 26. Mai 2010

W. Jaggi

Präsident des Verwaltungsrates SERV