

**zum Rückversicherungsvertrag auf dem Gebiet
der Exportrisikogarantie zwischen der Schweiz und
Deutschland**vom 10. Januar 2001

9.2.4.1**Allgemeiner Teil****9.2.4.1.1****Übersicht**

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

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

Der mit dem deutschen ERG-Versicherer – HERMES Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft, Hamburg – ausgehandelte Vertrag bildet den Rahmen für den Abschluss einzelner Rückversicherungsgeschäfte. Nach dem Vertrag kann die eine Partei der anderen für konkrete Exportgeschäfte vorschlagen, eine Rückversicherungsdeckung zu übernehmen. Die um Rückversicherung angegangene Partei prüft dann, ob sie die Deckung unter den im Vertrag festgehaltenen und allfälligen weiteren Bedingungen übernehmen will.

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

9.2.4.1.2**Ausgangslage**

Gerade grössere Exportaufträge schweizerischer Unternehmen enthalten mehr und mehr Teil- oder Zulieferungen aus dem Ausland. Die Bedingungen der Exportrisikoversicherungen der Industrieländer sind indes auf Exportgeschäfte ausgerichtet, die im Wesentlichen aus Lieferungen und Leistungen aus dem betreffenden Land bestehen; sie decken ausländische Anteile oft nur bis zu bestimmter, relativ geringer Höhe. Bei kleineren Geschäften kann ein unüblich hoher ausländischer Lieferanteil

gegen eine Zusatzgebühr mitversichert werden. Bei grösseren Exportgeschäften, die bedeutende Auslandsanteile enthalten, steht der versicherte Exporteur vor dem Problem, dass er wegen Überschreitung des zulässigen Auslandsanteils überhaupt keine oder nur für den Inlandsanteil Deckung erhält. Für die aus anderen Ländern stammenden Exportleistungen erhält er in jenen Drittländern keine Versicherung, da er dort ja nicht niedergelassen ist; auch der Zulieferer erhält keine Deckung, weil er nicht Exporteur und nicht Vertragspartner des ausländischen Bestellers ist. Als Folge davon wird das Risiko, für ausländische Zulieferungen bezahlt zu werden, auf den Exporteur übertragen; er wird aber oft nicht zu dessen Übernahme bereit sein, was wiederum zum Scheitern eines Exportgeschäfts zum Schaden der Unternehmen aus allen beteiligten Ländern führt. Eine in den Sechzigerjahren abgeschlossene Gegenseitigkeitsvereinbarung schafft immerhin den Rahmen dafür, dass die ERG deutsche Unterlieferungen und HERMES schweizerische Unterlieferungen bis zur Höhe von 30 Prozent mitversichern. Für grössere Auslandsanteile, wie sie heute bei komplexen und langfristigen Grossprojekten die Regel sind, besteht dagegen keine Gegenseitigkeit; diese Situation ist nicht befriedigend. Hinzu kommt, dass es bei Grossprojekten sinnvoll ist, das Risiko soweit möglich auf mehrere Exportkreditversicherungen zu verteilen.

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

Für den Exporteur hat das System der Rückversicherung überdies den Vorteil, dass er immer nur mit einer Exportkreditversicherung zu tun hat (Grundsatz des «one stop shop»); gerade bei Grossprojekten ist es höchst unbefriedigend, wenn der Exporteur den Exportvertrag – soweit überhaupt möglich – aufsplitten und mit mehreren Exportkreditversicherungen einzeln und im Ergebnis je verschiedene Garantiebedingungen aushandeln muss. Für die Rückversicherung sorgt der Erstversicherer. Zwischen dem Exporteur und dem Rückversicherer bestehen weder ein Rechtsverhältnis noch sonstige Kontakte.

Wie die Erfahrungen der erwähnten europäischen Länder zeigen, wird die Möglichkeit der Rückversicherung vor allem bei Grossprojekten (namentlich Projektfinanzierungen), bei Lieferungen in risikobehaftete Länder (z.B. Lieferung von Textilmaschinen nach China) und naturgemäss immer dann verwendet, wenn an einem Exportauftrag Unternehmen des gleichen Konzerns in verschiedenen Ländern (z.B. ABB Schweiz und ABB Deutschland) beteiligt sind. Das Geschäftsvolumen, das auf die ERG durch die Rückversicherung – sei es als Erst-, sei es als Rückversicherer – zukommt, ist mangels empirischer Grundlagen nur sehr schwer abzuschätzen; zuverlässige Angaben können nicht gemacht werden.

9.2.4.2

Besonderer Teil: Grundzüge des Vertrages

9.2.4.2.1

Anwendbarkeit

Der mit der deutschen HERMES ausgehandelte Vertrag bildet den Rahmen für den Abschluss einzelner Rückversicherungsgeschäfte. Er kommt dann zur Anwendung, wenn ein Exporteur aus einem Vertragsstaat Unterlieferanten aus dem anderen Vertragsstaat bezieht, wobei der Exporteur gegenüber dem Besteller allein berechtigt und verpflichtet ist, also das ganze Risiko des Exportgeschäfts allein trägt (Art. 2 Ziff. 1). Hat der Exporteur mit dem Unterlieferanten hingegen vereinbart, den Preis für die Leistung des Unterlieferanten nur dann und erst in jenem Zeitpunkt zu zahlen, wenn er die Zahlung für seine Exportleistungen erhalten hat («if-and-when»-Klausel), findet das Abkommen keine Anwendung (Art. 2 Ziff. 3); in diesen Fällen kann sich der Unterlieferant bei seiner Exportkreditversicherung direkt versichern.

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

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

9.2.4.2.2

Verhältnis zwischen Erst- und Rückversicherer

Den Grundsätzen der Rückversicherung entsprechend entscheidet im Schadenfall der Erstversicherer, ob die Voraussetzungen für eine Entschädigungsleistung erfüllt sind und er dem Exporteur Deckung leisten muss. Der Rückversicherer hat auf diesen Entscheid keinerlei Einfluss. Wenn der Erstversicherer alsdann die Rückversicherung geltend macht, kann der Rückversicherer nur prüfen, ob die Voraussetzungen für die Leistung der Rückversicherungsentschädigung vorliegen. Ist das der Fall, muss der Rückversicherer eine Entschädigung leisten; er kann die Zahlung nur verweigern, wenn sich der Erstversicherer bei seinem Entscheid den vorliegenden Vertrag oder besondere Bedingungen des einzelnen Rückversicherungsgeschäfts verletzt hat.

Auch tritt gegenüber Dritten ausschliesslich der Erstversicherer in Erscheinung und der Rückversicherer bleibt im Hintergrund; das Rückversicherungsverhältnis ist nur zwischen seinen Parteien bedeutsam. Bei wesentlichen Entscheidungen hat der Erst-

versicherer den Rückversicherer jedoch zu konsultieren. Das gilt etwa, wenn der Erstversicherer dem Exporteur Weisungen zur Schadensvermeidung oder -verminderung erteilt (Art. 9 Ziff. 2), wenn er Regressmassnahmen ergreift (Art. 12 Ziff. 1 Abs. 2) oder bei Umschuldungen (Art. 14). Will der Erstversicherer auf Forderungen verzichten, genügt die Konsultation nicht. Er benötigt hiezu die Zustimmung des Rückversicherers (Art. 12 Ziff. 2); die Zustimmung ist im Innenverhältnis der Parteien von Bedeutung.

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

9.2.4.2.3 Versicherungsumfang und Verfahren

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

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

9.2.4.2.4 Vertragsparteien und Inkrafttreten

Parteien des Vertrags sind die Schweizerische Eidgenossenschaft einerseits und die Bundesrepublik Deutschland andererseits (Ingress). Die Bundesrepublik Deutschland wird durch die HERMES Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft vertreten, eine privatrechtliche Körperschaft mit Sitz in Hamburg und Berlin. Gemäss den Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 30. Dezember 1983 für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen führt HERMES die staatliche deutsche Exportkreditversicherung im Auftrag und auf Rechnung der Bundesrepublik; demgegenüber besitzt die schweizerische Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie, welche vom Bund mit der Geschäftsführung der Exportrisikogarantie betraut ist,

keine eigene Rechtspersönlichkeit. In Deutschland unterliegt der Vertrag der Genehmigung des Interministeriellen Ausschusses (IMA), den das Bundesministerium für Wirtschaft ebenfalls mit den Richtlinien von 1983 eingesetzt hat; im IMA entscheidet das Bundesministerium für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen, des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Der Vertrag tritt mit seiner Unterzeichnung in Kraft (Art. 17 Ziff. 1). Unter Beachtung einer Kündigungsfrist von drei Monaten kann er jeweils auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden (Art. 17 Ziff. 2). Die Kündigung hat selbstverständlich keine Auswirkungen auf Rückversicherungsverpflichtungen, welche die Parteien vor der Kündigung eingegangen sind; sie bleiben weiterhin wirksam.

9.2.4.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

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

9.2.4.4 Regulierungsfolgeabschätzung

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

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

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

Die Alternative besteht darin, dass der Subkontrahent selber mit dem Auftraggeber einen Vertrag über die Unterlieferung abschliesst und diesen Vertrag dann bei seiner Exportrisikoversicherung anmeldet. Dieses Vorgehen ist jedoch schwerfälliger als das mit dem Vertrag ermöglichte. Schweizerische Systemlieferanten müssen bei die-

ser (der heutigen) Lösung ihren Subkontrahenten aus Deutschland mehr Risiken überbinden als ausländischen Systemlieferanten aus jenen Staaten, deren Exportrisikoversicherungen durch Rückversicherungsverträge wie den vorliegenden bereits mit der deutschen HERMES zusammenarbeiten, was ein Wettbewerbsnachteil ist.

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

9.2.4.5 Legislaturplanung

Der Vertrag entspricht dem Inhalt von Ziel 3 (Einsatz zu Gunsten einer offenen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung; R7 Weiterentwicklung einer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik) des Berichts über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2276); danach wird der Bundesrat u.a. die Dienstleistungen der Exportrisikogarantie überprüfen.

9.2.4.6 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Europäische Union hat 1997 ihre Mitglieder angewiesen, von staatlichen ERG-Garantien für marktfähige Risiken (wirtschaftliche Risiken nichtöffentlicher Schuldner in 23 OECD-Ländern bei einer Höchststriskodauer unter zwei Jahren) abzusehen, weil dafür ein privater Wettbewerbsmarkt besteht. 1998 hat die EU eine Richtlinie zur Harmonisierung der wichtigsten ERG-Bestimmungen für mittel- und langfristige Geschäfte erlassen. Im Rahmen dieses Gemeinschaftsrechts liegt die Zuständigkeit für die staatlichen Exportkreditversicherungen heute bei den Mitgliedstaaten. Die europäischen und aussereuropäischen Industrieländer einschliesslich der Mitgliedstaaten der EU koordinieren ihre ERG-Versicherungen im Rahmen der Berner Union, einem nach schweizerischem Recht konstituierten Verein. Die darin vertretenen ERG-Versicherer haben bereits vor einiger Zeit begonnen, gegenseitige Rückversicherungsverträge abzuschliessen. Der vorliegende Vertrag stimmt sowohl vom Ziel als auch von den Lösungsansätzen her mit den Verträgen der anderen europäischen Exportkreditversicherungen überein. Deutschland kann auch im Rahmen des Rückversicherungsvertrages als Erst- oder Rückversicherer keine Leistungen erbringen, die mit den EU-Bestimmungen nicht vereinbar wären; damit sind auch der Schweiz Grenzen gesetzt für ERG-Leistungen, die unter den Rückversicherungsvertrag fallen können.

9.2.4.7 Verfassungsmässigkeit

Es ist verfassungsmässige Aufgabe des Bundes, die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren (Art. 101 BV). Auch ist der Bund zuständig, Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu treffen (Art. 100 Abs. 1 BV). Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels sind Zwecke, die bereits in Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie von 1958 genannt sind. Das vorliegende Rückversicherungsabkommen ergänzt das genannte Gesetz und trägt der seit dessen Erlass zunehmenden

Beteiligung von Zulieferern aus mehreren Staaten an einem Exportgeschäft Rechnung. Garantiennehmer der ERG und Deckungsnehmer von HERMES mit einer Rückversicherung der ERG werden gleich behandelt; bei der Gewährung einer Rückversicherung sind Gesetz und Verordnung über die ERG zu beachten (vgl. Ziff. 9.2.4.2.1). Ausserdem ist der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig (Art. 54 BV), wozu insbesondere der Abschluss von Staatsverträgen gehört. Das Rückversicherungsabkommen stützt sich damit auf eine genügende verfassungsmässige Grundlage.

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