



***Prüfung der Umsetzung des  
gesetzlichen Auftrags und der  
strategischen Ziele sowie der  
Aufsicht des  
Staatssekretariats für  
Wirtschaft***

Schweizerische Exportrisikoversicherung  
und Staatssekretariat für Wirtschaft



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16167.917.00242.006
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und der strategischen Ziele sowie der Aufsicht des Staatssekretariats für Wirtschaft Schweizerische Exportrisikoversicherung und SECO**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Ihre beiden Hauptziele sind die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz sowie die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb. Die SERV untersteht der Aufsicht des Bundesrates, wobei dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die Durchführung der Aufsicht obliegt.

Per 31. Dezember 2015 bestanden bei der SERV Versicherungspolicen im Umfang von 6,3 Milliarden Franken, was rund 3 % des Schweizer Exportumsatzes 2015 entspricht. Dazu kommen noch grundsätzliche Versicherungszusagen in der Höhe von 4,3 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die SERV ihre öffentlichen Aufgaben konform und transparent erfüllt. Gleichzeitig hat die Interne Revision des SECO in einem separaten Bericht<sup>1</sup> die Aufsicht des SECO über die SERV untersucht.

### **Gute Vertretung von fachlichem Know-how in den Führungsorganen**

Die EFK hat festgestellt, dass sowohl im Verwaltungsrat als auch in der Direktion das fachliche Know-how vertreten ist. Die beiden Organe arbeiten intensiv zusammen und die wichtigen Themen werden regelmässig behandelt. Der Verwaltungsrat ist allerdings stark operativ tätig, was für das strategische Führungsorgan eher atypisch ist. Die EFK empfiehlt, die zu knapp gehaltenen Ausstandsregelungen in der Geschäftsordnung zu erweitern.

### **Die IT und die Kundenstruktur als operative Risiken**

Das finanzielle Risikomanagement der SERV ist zweckmässig aufgebaut. Es fehlt jedoch eine Gesamtübersicht der anderen Risiken (operative, strategische und Reputationsrisiken). Die EFK stellt fest, dass insbesondere im IT-Bereich Risiken vorhanden sind. Nebst der Abhängigkeit vom inzwischen verstorbenen Haupt-Systembetreuer sind die vorübergehend ineffizienten administrativen Abläufe während der schrittweisen Ablösung des Hauptsystems „Navision“ zu nennen.

Ein weiteres Risiko sieht die EFK in der aktuellen Kundenstruktur. 2015 wurden gut 75 % der Prämienzuflüsse mit vier Kunden erwirtschaftet. Das führt zu einer finanziellen Abhängigkeit und birgt die Gefahr unerwünschter Machtverhältnisse. Die EFK ist sich bewusst, dass der Einfluss auf die Kundenzusammensetzung beschränkt ist. Umso wichtiger ist es, die entsprechenden Risiken gut zu überwachen und hohe Anforderungen an das Kontrollumfeld zu stellen.

### **Unterschiedliche Wirksamkeit der Aufsichtsinstrumente**

Die EFK erachtet die vierteljährlichen Controlling- und Cockpitgespräche sowie den vom Bundesrat definierten Verpflichtungsrahmen als sinnvolle Aufsichtsinstrumente. Bei den

---

<sup>1</sup> DBIR SECO, Revisionsbericht Aufsicht DSES über die SERV, Ref. 2016-10, vom 23. November 2016



strategischen Zielen des Bundesrates hingegen ist deren Erreichen aktuell schwer messbar, da nicht alle Ziele quantifiziert werden.

Da die SERV nicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde unterstellt ist, empfiehlt die EFK eine regelmässige unabhängige Überprüfung der versicherungstechnischen Modelle und Berechnungen. Die Einhaltung der Ziele gemäss SERV-Gesetz wurde im Jahr 2010 evaluiert. Zur Vergabe zukünftiger Evaluationsberichte hat die Interne Revision des SECO eine Empfehlung abgegeben. In ihrem Bericht über die Aufsicht kommt sie zu einem weitgehend positiven Resultat.

### **Vorsicht bei der Einschränkung von Funktionen oder der Umgehung von Prozessen**

Die EFK beurteilt die Funktionentrennung zwischen den Bereichen „Kredit- und Länderanalyse“, „Kundenberatung und Underwriting“ und „Schaden- und Forderungsmanagement“ als positiv. Diese Funktionentrennung bleibt auch im für 2017 neu geplanten Organigramm bestehen. Die EFK weist jedoch darauf hin, dass die Funktion „Recht und Compliance“, welche in Zukunft einer Linie unterstellt ist, nicht in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden darf.

Die EFK hat hauptsächlich den Prozess Underwriting geprüft. Sie beurteilt dessen Organisation, den Prozess sowie die Dokumentation als zweckmässig, um die Auftragserfüllung unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Im Schadenmanagement hat die EFK einen Fall geprüft, der nicht gemäss dem dokumentierten Prozess ablief, sondern vom Verwaltungsrat und der Direktion direkt behandelt wurde. Nach gründlicher Abklärung mit der SERV und dem SECO erachtet die EFK in diesem speziellen Fall das Vorgehen und die Entscheidung des Verwaltungsrates aus Gründen der Schadenminimierung als vertretbar. Sie weist aber darauf hin, dass die internen Weisungen und Prozesse entsprechend ergänzt werden sollten.

### **Regelmässige Wahl der Revisionsstelle und Optimierungspotenzial im Beschaffungswesen**

Das Kapital der SERV ist konservativ bemessen. Nebst dem risikotragenden Kapital als Deckung der gesamten Versicherungsverpflichtung wird mit dem Kernkapital ein weiteres, vorsichtigeres Szenario abgedeckt. Die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze lassen keinen grossen Spielraum für die Bildung von stillen Reserven zu. Das Gesetz äussert sich nicht über die Äufnung von Reserven. Die EFK erachtet die Rechnungslegung der SERV als zweckmässig. Die Revisionsstelle wurde nicht – wie vom Gesetz vorgesehen – mindestens alle drei Jahre vom Bundesrat offiziell gewählt. Hierzu gibt die EFK eine Empfehlung ab.

Die SERV ist seit dem 1. August 2010 im Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung als rechtlich verselbständigte Organisation aufgeführt und untersteht damit den in Kapitel 3 aufgeführten Artikeln der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB). Zum Prüfzeitpunkt der EFK fand die erste Ausschreibung nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts statt. Die Organisation des Beschaffungswesens befindet sich im Aufbau. Die EFK hat zu dem Thema drei Empfehlungen formuliert, namentlich zur Planung, Wirtschaftlichkeit und Dokumentation.

## **Audit portant sur l'exécution du mandat légal, la réalisation des objectifs stratégiques et la surveillance exercée par le Secrétariat d'État à l'économie Assurance suisse contre les risques à l'exportation et SECO**

### **L'essentiel en bref**

---

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) est un établissement de droit public de la Confédération. Ses deux principaux objectifs consistent à créer et à maintenir des emplois en Suisse et à promouvoir la place économique suisse en facilitant la participation de l'économie d'exportation à la concurrence internationale. L'ASRE est soumise à la surveillance du Conseil fédéral, l'exercice de cette surveillance incombant au Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Au 31 décembre 2015, la somme des polices d'assurance établies par l'ASRE se montait à 6,3 milliards de francs, soit environ 3 % des exportations suisses de 2015. À ce montant, s'ajoutent encore les accords de principe à hauteur de 4,3 milliards de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si l'ASRE s'acquitte de ses tâches publiques conformément à la loi et en toute transparence. Dans le même temps, la Révision interne du SECO a analysé la surveillance que le SECO exerce sur l'assurance dans un rapport distinct<sup>1</sup>.

### **Savoir-faire technique bien représenté au sein des organes dirigeants**

Le CDF a constaté que tant le conseil d'administration que la direction disposent du savoir-faire technique requis. Ces deux organes collaborent de manière intensive et traitent régulièrement les sujets importants. Le conseil d'administration assure toutefois d'importantes tâches opérationnelles, chose plutôt inhabituelle pour un organe stratégique. Le CDF recommande d'élargir les règles de récusation par trop restrictives prévues dans le règlement interne.

### **Informatique et structure de la clientèle: des risques opérationnels**

La gestion des risques financiers de l'ASRE est conçue de manière efficace. Une vue d'ensemble des autres risques (opérationnels, stratégiques et de réputation) fait toutefois défaut. Le CDF constate que c'est surtout le domaine informatique qui recèle des risques. Outre la dépendance à l'égard du principal administrateur du système, entre-temps décédé, il convient de relever l'inefficacité temporaire des procédures administratives durant l'abandon progressif du système principal « Navision ».

Le CDF considère que la structure actuelle de la clientèle représente un autre danger. En 2015, au moins 75 % des primes ont en effet été encaissées auprès de quatre clients. Une telle situation engendre une dépendance financière et risque de créer d'indésirables rapports de pouvoir. Le CDF est conscient du fait que l'influence sur la composition de la clientèle est limitée. Ce faisant, il est d'autant plus important de surveiller avec attention les risques correspondants et de soumettre l'environnement de contrôle à des exigences élevées.

### **Efficacité inégale des instruments de surveillance**

Le CDF considère que les entretiens trimestriels de controlling et de pilotage ainsi que le plafond d'engagement défini par le Conseil fédéral constituent d'utiles instruments de surveillance. Quant

---

<sup>1</sup> SECO-DBIR, Revisionsbericht Aufsicht DSES über die SERV, réf. 2016-10, 23 novembre 2016



aux objectifs stratégiques du gouvernement, il est actuellement difficile de mesurer leur réalisation, car tous n'ont pas été quantifiés.

L'ASRE n'étant pas soumise à l'Autorité de surveillance des marchés financiers, le CDF recommande de faire régulièrement vérifier les modèles et les calculs actuariels par une instance indépendante. Le respect des objectifs fixés par la loi fédérale sur l'ASRE a été évalué en 2010. La Révision interne du SECO a formulé des recommandations concernant la remise des futurs rapports d'évaluation, celui sur la surveillance dégage un résultat largement positif.

### **Prudence face aux restrictions des fonctions et contournement des procédures**

Le CDF estime que la séparation des fonctions des services «Analyse crédits et pays», «Conseil à la clientèle et underwriting» et «Sinistres et recouvrement» est clairement définie. Cette séparation sera d'ailleurs maintenue dans le nouvel organigramme prévu pour 2017. Le CDF souligne néanmoins que l'intégration du service «Affaires juridiques et compliance» dans une autre ligne hiérarchique ne doit pas entamer son efficacité.

Le CDF a principalement examiné la procédure d'«underwriting». Il estime que son organisation, son déroulement et la documentation établie sont appropriés pour garantir l'accomplissement des tâches dans le respect des exigences légales.

Dans la gestion des dommages, le CDF a examiné un cas qui n'a pas suivi la procédure établie, mais a été traité directement par le conseil d'administration et la direction. Après avoir étudié en détail les circonstances de ce cas particulier avec l'ASRE et le SECO, le CDF estime que la manière de procéder en l'occurrence, de même que la décision prise par le conseil d'administration se justifient par la volonté de limiter le sinistre. Il souligne néanmoins qu'il convient de compléter les directives et les procédures internes en conséquence.

### **Désignation régulière de l'organe de révision et potentiel d'optimisation dans le domaine des marchés publics**

L'estimation du capital de l'ASRE est conservatrice. Outre le capital porteur de risque qui couvre l'ensemble de l'engagement de l'assurance, le capital de base couvre un autre scénario, plus prudent. Les principes d'évaluation et d'inscription au bilan ne laissent pas de grande marge de manœuvre pour constituer des réserves latentes. La loi ne dit par ailleurs rien quant à l'alimentation de réserves. Le CDF considère que les comptes de l'ASRE sont présentés de manière appropriée. Contrairement à ce que prévoit la loi, l'organe de révision n'a pas été désigné officiellement tous les trois ans par le Conseil fédéral. Le CDF formule une recommandation à ce sujet.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2010, l'ASRE figure dans l'annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration parmi les unités administratives juridiquement indépendantes. À ce titre, elle est soumise aux dispositions du chapitre 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP). Au moment de l'audit, l'ASRE a lancé son premier appel d'offres selon cette réglementation. L'organisation des achats est en voie d'élaboration. Le CDF a formulé trois recommandations dans ce domaine, qui concernent notamment la planification, l'efficacité et la documentation.

### **Texte original en allemand**

## **Verifica dell'attuazione del mandato legale e degli obiettivi strategici dell'ASRE e dell'attività di vigilanza svolta dalla Segreteria di Stato dell'economia Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni e SECO**

### **L'essenziale in breve**

---

L'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) è un ente di diritto pubblico della Confederazione, i cui obiettivi principali sono da un lato la creazione e il mantenimento di posti di lavoro in Svizzera e dall'altro la promozione della piazza economica svizzera, agevolando la partecipazione dell'economia di esportazione alla concorrenza internazionale. L'ASRE sottostà alla vigilanza del Consiglio federale, che ha demandato questo compito alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Al 31 dicembre 2015 la somma delle polizze assicurative dell'ASRE ammontava a 6,3 miliardi di franchi, pari a circa il 3 per cento del fatturato totale conseguito nel 2015 dalla Svizzera grazie alle esportazioni, a cui si aggiungono impegni di massima dell'assicurazione per un valore di 4,3 miliardi di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se l'ASRE adempie al proprio mandato pubblico in modo trasparente e nel rispetto delle disposizioni legali. Contestualmente, la Revisione interna della SECO ha esaminato in un rapporto separato<sup>1</sup> l'attività di vigilanza svolta dalla SECO sull'ASRE.

### **Gli organi di condotta possono contare su buone competenze specialistiche**

Il CDF ha constatato che sia il consiglio di amministrazione che la direzione dispongono delle competenze specialistiche necessarie. I due organi collaborano in modo stretto e trattano regolarmente tematiche importanti. L'attività del consiglio di amministrazione ha tuttavia una vocazione fortemente operativa e ciò è inconsueto per un organo di condotta strategico. Il CDF consiglia di ampliare le regole di ricasazione attualmente previste dal regolamento interno dell'ASRE, ritenute troppo restrittive.

### **L'informatica e la struttura della clientela come rischi operativi**

L'ASRE può contare su una gestione dei rischi finanziari appropriata. Manca tuttavia una visione d'insieme degli altri rischi (operativi, strategici e di reputazione). Il CDF rileva potenziali rischi essenzialmente nel settore dell'informatica. Oltre alla dipendenza dal principale responsabile del sistema, nel frattempo scomparso, si rileva la temporanea inefficienza dei processi amministrativi a causa della graduale sostituzione del sistema principale «Navision».

Secondo il CDF, un ulteriore rischio risiede nell'attuale struttura della clientela. Nel 2015 un buon 75 per cento dei premi incassati proveniva da soli quattro clienti, il che si traduce in dipendenza finanziaria e può sfociare nel rischio di rapporti di potere non auspicati. Il CDF è consapevole della scarsa influenza che l'ASRE può esercitare sulla composizione della propria clientela. È pertanto molto importante monitorare adeguatamente i potenziali rischi e porre requisiti elevati ai sistemi di controllo.

---

<sup>1</sup> DBIR SECO, Revisionsbericht Aufsicht DSES über die SERV, rif. 2016-10, 23 novembre 2016



### **Grado di efficacia non uniforme tra gli strumenti di vigilanza**

Il CDF ritiene che i colloqui trimestrali sul controlling e sul cockpit dell'ASRE nonché il quadro degli impegni definito dal Consiglio federale siano strumenti di vigilanza opportuni. Il raggiungimento degli obiettivi strategici del governo è invece difficilmente misurabile, poiché non tutti vengono quantificati.

Dal momento che l'ASRE non sottostà all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, il CDF raccomanda delle verifiche regolari e indipendenti dei modelli attuariali e dei sistemi di calcolo impiegati. Il raggiungimento degli obiettivi contenuti nella legge sull'ASRE è stato valutato nel 2010. La Revisione interna della SECO ha raccomandato di commissionare ulteriori rapporti di valutazione in futuro e nel proprio rapporto sulla vigilanza ha espresso una valutazione molto positiva.

### **Prestare attenzione nel limitare le funzioni o nel discostarsi dalle procedure stabilite**

Il CDF valuta positivamente la ripartizione delle funzioni tra i settori «Credit & Country Risk Analysis», «Client Advisory, Business Underwriting» e «Asset & Claims». Questa suddivisione resta invariata anche nel nuovo organigramma previsto per il 2017. Il CDF evidenzia però che l'integrazione della funzione «Legal & Compliance» in un altro settore non dovrà pregiudicarne l'efficacia.

Il CDF ha esaminato principalmente il settore «Underwriting» e ritiene che l'organizzazione, i processi e la documentazione siano adeguati per garantire l'adempimento del mandato nel rispetto delle condizioni quadro giuridiche.

Per il settore «Asset & Claims» il CDF ha valutato un caso che non è stato trattato in conformità ai processi documentati, ma che è stato preso in carico dal consiglio di amministrazione e dalla direzione. Dopo approfonditi accertamenti con l'ASRE e con la SECO, il CDF è giunto alla conclusione che, in questo caso specifico, la procedura seguita e la decisione presa dal consiglio di amministrazione possono essere giustificate dalla volontà di limitare i danni. Sottolinea, però, che le direttive e le procedure interne dovrebbero essere completate di conseguenza.

### **Scelta regolare dell'organo di revisione e potenziale di ottimizzazione nell'ambito degli acquisti pubblici**

Il capitale dell'ASRE è calcolato secondo criteri prudenziali. Oltre al capitale sopportante i rischi a copertura del totale degli impegni assicurativi, il capitale di base funge da ulteriore cuscinetto per i rischi in caso di eventuale peggioramento della qualità del portafoglio dell'ASRE. I principi d'iscrizione a bilancio e di valutazione applicati non lasciano un grande margine per la costituzione di riserve latenti. La legge inoltre non prevede disposizioni circa l'aumento delle riserve. Il CDF ritiene che la presentazione dei conti dell'ASRE sia adeguata. Contrariamente a quanto previsto dalla legge, l'organo di revisione non è stato scelto ufficialmente ogni tre anni dal Consiglio federale. Il CDF formula una raccomandazione in tal senso.

Dal 1° agosto 2010 l'ASRE figura nell'allegato dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione come organizzazione giuridicamente indipendente e come tale è quindi assoggettata alle disposizioni di cui al capitolo 3 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub). Al momento della verifica da parte del CDF ha avuto luogo la pubblicazione del primo bando secondo queste disposizioni. L'organizzazione degli acquisti pubblici è in fase di costituzione. Il CDF ha formulato tre raccomandazioni a questo proposito, più precisamente circa la pianificazione, l'economicità e la documentazione.

### **Testo originale in tedesco**

## **Audit of the implementation of the statutory mandate and the strategic objectives and supervision of the State Secretariat for Economic Affairs Swiss Export Risk Insurance and SECO**

### **Key facts**

---

Swiss Export Risk Insurance (SERV) is a public-law institution of the Confederation. Its two main objectives are the creation and retention of jobs in Switzerland and the promotion of Switzerland as a business location by making it easier for the Swiss export economy to engage in international competition. SERV is subject to the supervision of the Federal Council, although the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) is responsible for carrying out the supervision.

As of 31 December 2015, SERV had insurance policies amounting to CHF 6.3 billion, corresponding to around 3% of Swiss export sales in 2015. In addition, there were insurance commitments in principle amounting to CHF 4.3 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked whether or not SERV fulfils its public tasks in a transparent and compliant manner. At the same time, the Internal Audit Division of SECO examined SECO's supervision of SERV in a separate report<sup>1</sup>.

### **Good representation of specialist know-how in the management bodies**

The SFAO found that specialist know-how is represented both in the board of directors and in management. Both bodies cooperate intensively with one another and the important topics are treated regularly. However, the board of directors is very active operationally, which is quite unusual for a strategic management body. The SFAO recommends expanding the overly restrictive withdrawal arrangements in the business regulations.

### **IT and client structure as operative risks**

The financial risk management of SERV is appropriately designed. However, there is no general overview of other risks (operational, strategic and reputational risks). The SFAO found that risks are present in particular in the IT sector. In addition to the dependence on the main system administrator which has in the meantime become defunct, the temporary inefficient administrative processes during the gradual replacement of the "Navision" main system should be mentioned.

The SFAO sees a further risk in the current client structure. In 2015, at least 75% of the inflow of premiums was generated with four clients. This leads to financial dependency and harbours the risk of an undesirable balance of power. The SFAO is aware that influence on customer composition is limited. It is therefore all the more important to monitor the corresponding risks well and to place high requirements on the control environment.

---

<sup>1</sup> DBIR SECO, Audit report on supervision by Section for Export Promotion/Location Promotion on SERV, ref. 2016-10, of 23 November 2016



### **Supervisory instruments with different degrees of effectiveness**

The SFAO believes that the quarterly controlling and cockpit discussions and the liability scope defined by the Federal Council are expedient supervisory instruments. In contrast, it is currently difficult to measure the achievement of the strategic objectives of the Federal Council, as not all the objectives are quantified.

Because SERV is not under the control of the financial market supervisory authority, the SFAO recommends a regular independent review of the actuarial models and calculations. Compliance with the objectives in line with the SERV Act was evaluated in 2010. SECO's Internal Audit Division made a recommendation on the allocation of future evaluation reports. In its report on supervision, it arrived at a largely positive result.

### **Caution when restricting functions or circumventing processes**

The SFAO considers the functional separation between "Credit & Country Risk Analysis", "Client Advisory & Underwriting" and "Asset & Claims" to be positive. This functional separation will also remain in the newly planned organisational chart for 2017. However, the SFAO noted that "Legal & Compliance", which will report to line management in the future, should not be compromised in its effectiveness.

The SFAO mainly audited the underwriting process. It considers its organisation, the process and the documentation to be appropriate to ensure task completion in compliance with the legal framework.

The SFAO audited one claims case which did not run according to the documented process and was instead dealt with by the board of directors and management directly. After thorough clarification with SERV and SECO, the SFAO believes that the procedure and the decision of the board of directors were justifiable in this special case for reasons to do with minimising damages. However, it pointed out that the internal directives and processes should be supplemented accordingly.

### **Regular auditor selection and optimisation potential in procurement**

SERV's capital is calculated conservatively. Aside from the risk-bearing capital as cover for the overall insurance liability, another more cautious scenario is covered with the core capital. The accounting and valuation principles do not provide much leeway for the formation of hidden reserves. The Act does not comment on the accumulation of reserves. The SFAO believes SERV's accounting to be appropriate. Contrary to what is set out in the law, the auditor was not officially selected by the Federal Council at least every three years. The SFAO issued a recommendation on that.

Since 1 August 2010, SERV has been listed in the annex to the Government and Administration Organisation Ordinance as a legally autonomous organisation and is thereby subject to the articles listed in chapter 3 of the Ordinance on Public Procurement (PPO). The first call for tender according to the rules of public procurement law was taking place at the time of the SFAO's audit. The organisation of procurement is under development. On the topic of procurement, the SFAO made three recommendations, namely on planning, economic efficiency and documentation.

### **Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme der SERV und des SECO zur Prüfung:**

Die SERV dankt der EFK für die kritische und konstruktive Beurteilung ihrer Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und der strategischen Ziele des Bundesrates sowie für die angenehme und professionelle Zusammenarbeit.

Die Feststellungen im Bericht sind im Wesentlichen sachgerecht, bzw. fair und fallen im Kernbereich des SERV-Geschäfts positiv aus. Die EFK macht auf strukturelle Besonderheiten der SERV aufmerksam, die dem Verwaltungsrat bewusst sind und von ihm bei der Organisations- und Geschäftsentwicklung entsprechend berücksichtigt werden. Der Verwaltungsrat wird zudem die verschiedenen Anregungen der EFK vertieft prüfen und ggf. in seine Arbeit einfließen lassen.

Besondere Probleme ortet die EFK im Beschaffungswesen der SERV, insbesondere mit Bezug auf die IT-Beschaffungen. Die SERV ist im Grundsatz mit den damit zusammenhängenden Empfehlungen einverstanden. Allerdings ist deren Priorität im Lichte des beschränkten Umfangs der Beschaffungen der SERV zu beurteilen. Die SERV wird sich um eine kosteneffiziente und pragmatische Umsetzung der Empfehlungen bemühen.

Das SECO verdankt die Arbeiten der EFK ebenfalls, begrüsst die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Prüfbericht sowie aus dem Prüfprozess und teilt die generelle Stellungnahme der SERV.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
<b>2</b>	<b>Governance</b>	<b>15</b>
2.1	Der Verwaltungsrat befasst sich auch mit operativen Geschäften	15
2.2	Das Risikomanagement ist auf die finanziellen Risiken ausgerichtet	16
2.3	Die Berichterstattung an den Bund – Unterschiedliche Wirksamkeit der Instrumente	19
2.4	Der Verpflichtungsrahmen als wirksames Limitensystem	21
2.5	Prüfung der Internen Revision SECO zur Aufsicht des SECO über die SERV	22
2.6	Die SERV untersteht nicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht	22
<b>3</b>	<b>Die Einhaltung bzw. Erreichung der Ziele gemäss SERV-Gesetz wurde letztmals im Jahr 2010 evaluiert</b>	<b>24</b>
3.1	Eine künftige Evaluation könnte sich auf die Auswirkungen der Neuerungen seit der letzten Studie konzentrieren	24
3.2	Dynamische Auslegung des Subsidiaritätsprinzips	25
3.3	Mehr Austausch zwischen Nichtregierungsorganisationen und der SERV?	25
<b>4</b>	<b>Zu den geprüften Prozessen besteht eine ausführliche Dokumentation</b>	<b>25</b>
4.1	Der Underwriting Prozess ist gut dokumentiert und zweckmässig organisiert	26
4.2	Ein Spezialfall im Schadenmanagement	27
<b>5</b>	<b>Die Rechnungslegung ist insgesamt zweckmässig</b>	<b>27</b>
5.1	Die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze der SERV sind angemessen	27
5.2	Das Risikokapital ist konservativ bemessen	28
5.3	Die Revisionsstelle muss alle drei Jahre offiziell gewählt werden	29
<b>6</b>	<b>Die Organisation des Beschaffungswesens befindet sich im Aufbau</b>	<b>30</b>
6.1	Eine mehrjährige Beschaffungsplanung ist als Führungsinstrument sinnvoll	30
6.2	Die Wirtschaftlichkeit als Beschaffungsgrundsatz ist in der Organisation zu verankern	31
6.3	Die Prozesse sowie das Ablagesystem sind zu ergänzen	32
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>34</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>35</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen und Glossar</b>	<b>36</b>

## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), eine angemeldete Prüfung bei der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) durchgeführt. Gleichzeitig hat die Interne Revision des Staatssekretariats für Wirtschaft (DBIR SECO) die Aufsichtstätigkeit des SECO über die SERV geprüft.

Die SERV gewährleistet die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft und trägt zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei. Sie wurde am 1. Januar 2007 gegründet und löste die Exportrisikogarantie ERG ab.

Der Bundesrat beaufsichtigt die SERV, wobei dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Auftrag des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS WBF) und in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Durchführung der Aufsicht obliegt. Der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat und definiert die strategischen Ziele für jeweils vier Jahre. Die SERV arbeitet als Organisation eigenwirtschaftlich: Sie finanziert sich selbst, grösstenteils über ihre Prämieinnahmen. Sie erhebt risikogerechte Prämien und bietet ihre Versicherungen in Ergänzung zur Privatwirtschaft an (Subsidiarität).

Die SERV deckt politische Risiken und das Delkredererisiko beim Export von Gütern und Dienstleistungen. Die Versicherungen und Garantien der SERV bieten Schweizer Exportunternehmen Schutz vor Zahlungsausfall und erleichtern die Exportfinanzierung. Die Lösungen der SERV tragen ausserdem dazu bei, dass Unternehmen einfacher günstige Kredite oder eine höhere Kreditlimite erhalten und helfen ihnen damit, beim Export ihre Liquidität zu wahren.

Die Angebote der SERV stehen jedem Unternehmen offen, das seinen Sitz in der Schweiz hat. Es gelten keine Mindestgrössen beim Auftragsvolumen, das versicherte Exportgeschäft muss jedoch einen bestimmten schweizerischen Wertschöpfungsanteil enthalten. Die meisten Industrienationen bieten ihren Unternehmen über staatliche Exportkreditversicherer (Export Credit Agency, ECA) vergleichbare Sicherheiten an.

Per 31. Dezember 2015 bestanden bei der SERV Versicherungspolicen im Umfang von 6,3 Mia. Franken, was rund 3 % des Schweizer Exportumsatzes 2015 entspricht. Nimmt man die grundsätzlichen Versicherungszusagen in der Höhe von 4,3 Mia. Franken dazu, so bestand bei der SERV per 31. Dezember 2015 eine Brutto-Exposure<sup>5</sup> von rund 10,6 Mia. Franken.<sup>6</sup>

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Produkte der SERV.

---

<sup>5</sup> Die Exposure entspricht der Summe der Versicherungspolicen zuzüglich der grundsätzlichen Versicherungszusagen.

<sup>6</sup> Die Angaben in Kapitel 1.1 basieren hauptsächlich auf folgenden Quellen: [www.serv-ch.com](http://www.serv-ch.com) und <http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/04125/index.html?lang=de>, Stand 25. Oktober 2016

**Abbildung 1: Produkte der SERV**

Für Exporteure	Für Verbände	Für Finanzinstitute	Für Exportkreditversicherer
Fabrikationsrisikoversicherung	Globalversicherung	Käuferkreditversicherung	Rückversicherung
Lieferantenkreditversicherung		Fabrikationskreditversicherung <sup>1)</sup>	
Dienstleistungsversicherung		Akkreditivbestätigungsverversicherung	
Beschlagnahmerisikoversicherung		Refinanzierungsgarantie <sup>1)</sup>	
Vertragsgarantieversicherung			
Bondgarantie <sup>1)</sup>			

- 1) Die Produkte Fabrikationskreditversicherung, Bond- und Refinanzierungsgarantie wurden im 2009 befristet und mit der Teilrevision des SERVG per 1.1.2016 dauerhaft in das SERVG und in das Angebot aufgenommen.

Quelle: Broschüre SERV Kompakt, Januar 2016

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob die SERV ihre öffentlichen Aufgaben konform und transparent erfüllt.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EFK folgende Prüffragen definiert:

- Besteht eine ausreichende Governance (Rollen der Direktion und des Verwaltungsrates / Risikomanagement / Berichterstattung an den Bundesrat / Aufsicht des SECO über die SERV)?
- Sind die strategischen Ziele des Bundesrates sowie die Ziele gem. dem Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung Art. 5 (SERVG, SR 946.10) auf lange Frist eingehalten?
- Sind die Aktivitäten des Underwriting mit den gesetzlichen Grundlagen und internationalen Vorgaben konform?
- Sind die Rechnungslegungsgrundsätze angemessen und ist die Jahresrechnung transparent?
- Entspricht die Beschaffung/Vergabe von Aufträgen an Dritte den gesetzlichen Vorgaben?

Die EFK führte ihre Prüfungen jeweils mit dem Fokus auf die Gestaltung und Umsetzung der Prozesse durch.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung führten Dieter Lüthi, Senem Sahin, Katrin Windolf und Andrea Siegenthaler (Revisionsleiterin) durch.

Die Aufsicht, die das SECO über die SERV ausübt, war Gegenstand einer internen Revision des SECO (DBIR SECO). Die Ergebnisse dieser Prüfung sind in einem separaten Bericht festgehalten. Die wichtigsten Feststellungen sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen zur Verfügung. Die EFK bedankt sich bei allen am Audit beteiligten Personen für ihre Verfügbarkeit und die gute Zusammenarbeit.

Die Prüfung vor Ort wurde in der Zeit vom 22. August bis 9. September 2016 sowie vom 26. September bis 7. Oktober 2016 durchgeführt.

## **2 Governance**

### **2.1 Der Verwaltungsrat befasst sich auch mit operativen Geschäften**

Gemäss Art. 22 SERVG bilden der Verwaltungsrat und der Direktor (oder die Direktorin) die zwei geschäftsführenden Organe der SERV. Die Wahl des sieben- bis neunköpfigen Verwaltungsrates erfolgt durch den Bundesrat, diejenige des Direktors durch den Verwaltungsrat. Das Gesetz regelt die Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten in Art. 24 und 25 rudimentär. In den vom Verwaltungsrat erlassenen beziehungsweise genehmigten Dokumenten finden sich ausführliche Bestimmungen über die Geschäftsführung und die Zuständigkeiten, insbesondere in der Geschäftsordnung, im Organigramm und in internen Reglementen. Der Verwaltungsrat betreut die Geschäfte hauptsächlich in spezialisierten Ausschüssen (Versicherungsausschuss, Personalausschuss sowie Finanz- und Organisationsausschuss), deren Sitzungsrhythmus von den zu behandelnden Geschäften abhängt. Der Versicherungsausschuss zum Beispiel tagte im 2015 ein- bis zweimal monatlich. Daneben finden in angemessenen Zeitabständen Sitzungen des Gesamtverwaltungsrates statt sowie mindestens einmal jährlich eine Klausur. An den Sitzungen nehmen, ohne Stimmrecht, in der Regel auch der Direktor und je nach Bedarf Kaderleute aus der SERV teil (Leiter Finanzen und Risikomanagement, Leiter Versicherungen, Personalleiter usw.).

Aufgrund gesichteter Dokumente, Protokolle und Befragungen kommt die EFK zum Schluss, dass sowohl der Verwaltungsrat wie auch die Geschäftsleitung fachlich sinnvoll zusammengesetzt sind und sich über die Jahre seit Gründung der SERV eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Verwaltungsrat und dem Direktor (beziehungsweise der Geschäftsleitung) entwickelt hat. Die wichtigen Themen werden regelmässig anhand geeigneter Rapporte traktandiert und behandelt (Versicherungsentwicklung und Risiken, Geschäftsgang, Schadenfälle, internationale Entwicklungen, Personal, Rechnung, Budget, Revisionsstellenberichte usw.). Die Entscheidungskompetenzen (Limitensystem) sind in der Geschäftsordnung detailliert geregelt und werden gemäss Wahrnehmung der EFK eingehalten. Anhand einer Liste aller Geschäfte kann die Einhaltung der Limiten auch vom Versicherungsausschuss regelmässig kontrolliert werden.

Zwei Bemerkungen bringt die EFK jedoch an:

Der Verwaltungsrat ist aufgrund der Kompetenzordnung im Gesetz (Art. 24 Abs. 3 Lit.f) und in der Geschäftsordnung relativ stark in die Versicherungsgeschäfte involviert und diskutiert intensiv in der



Abwicklung von einzelnen Geschäften mit. Unter dem Gesichtspunkt der „Governance“ bringt dies die Vorteile, dass der Direktor beziehungsweise die Geschäftsleitung im Verwaltungsrat einen starken Sparringspartner findet und die Überwachung zeitnah erfolgt („checks and balances“). Auf der anderen Seite erachtet die EFK die Rollenverteilung als atypisch. Eine klarere Trennung zwischen operativem Geschäft (Geschäftsleitung) und strategischer Führung (Verwaltungsrat) könnte zu einer Entlastung sowohl der Mitarbeitenden der SERV wie auch des Verwaltungsrates beitragen. Eine Empfehlung erübrigt sich für die EFK, weil das Gesetz die Möglichkeit der Delegation von Kompetenzen ausdrücklich vorsieht (Art. 24 Abs. 4) und der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung das für sie passende Verhältnis jeweils selbst austarieren müssen.

Gemäss Beurteilung der EFK sind die in der Geschäftsordnung festgehaltenen Ausstandsregeln für Entscheidträger zu knapp gehalten. Die Regeln gemäss Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), Art. 10, welche auch für die SERV gelten, gehen weiter.

*Empfehlung 1 an die SERV (Priorität 2):*

Die EFK empfiehlt der SERV, die Ausstandsregelungen gemäss Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), Art. 10, auch in die internen Reglemente und Weisungen zu übernehmen.

Stellungnahme der SERV:

Die SERV wird der Empfehlung Folge leisten und sie mit der Integration von Art.10 VwVG in die Geschäftsordnung und in die Anstellungsbedingungen für das Personal der SERV umsetzen.

## **2.2 Das Risikomanagement ist auf die finanziellen Risiken ausgerichtet**

Gemäss der vorgegebenen Risikopolitik des Verwaltungsrates hat das Risikomanagement die finanziellen, operativen, strategischen Risiken und Reputationsrisiken zu behandeln.

Das Risikomanagement der SERV ist auf das Kerngeschäft, das heisst auf die finanziellen Risiken und Versicherungsrisiken, ausgerichtet. Vierteljährlich wird an den Finanz- und Organisationsausschuss berichtet (Risk Report), in welchem die Risikosituation besprochen wird. Der Bericht wird anschliessend auch im Verwaltungsrat behandelt. Ergänzt wird die Risikoberichterstattung durch einen Jahresreport, welcher erweitert ist (Risikoentwicklung im Vergleich zu Vorjahren) und in den gleichen Gremien behandelt wird. Die Berichte werden mithilfe des IT-Systems „Navision“ produziert.

Die EFK beurteilt das finanzielle Risikomanagement resp. -reporting als zweckmässig und ausreichend ausgebaut. Die automatische Produktion der Berichte erfordert aber zunehmend manuelle Eingriffe und wird durch das Informationssystem nicht mehr optimal unterstützt. Beispielsweise müssen gewisse Doppelzählungen, welche das System nicht erkennt, manuell festgestellt und eliminiert werden. Oder das System rechnet zu einem bestimmten Stichtag nicht bei allen Geschäften die Fremdwährungskurse aktuell um.

Die übrigen Risiken (operative, strategische und Reputationsrisiken) werden nicht in einer formellen Übersicht zusammengefasst. Es gibt verschiedene Einzelberichte, welche über Themen aus dem Risikomanagement berichten und die in den Verwaltungsratsausschüssen behandelt werden, wie zum Beispiel die quartalsweise verfassten IT-Reports und Personalreports zuhanden des Finanz- und Organisationsausschusses. Eine Gesamtübersicht über die Ergebnisse des Risikomanagements (Matrix der Risiken) fehlt aber.

### **Die IT-Risiken sind nicht zu unterschätzen**

Das IT-Hauptsystem „Navision“ stammt aus der Zeit der Vorgängerorganisation (Exportrisikogarantie, ERG) und wurde 1998 eingeführt. Es diente zur Verwaltung der Versicherungsdaten, Erstellung der Policen und lieferte die Grundlage für die finanzielle Rechnungsführung sowie die Daten für das finanzielle Risikomanagement. Das Know-how für die Betreuung des Systems konzentrierte sich hauptsächlich auf eine Person. Damit bestand eine erhebliche Abhängigkeit vom Anbieter. Ab dem Jahr 2014 begann der Ablösungsprozess (Kündigung des Wartungsvertrages), was einen grossen Beratungsaufwand auslöste und eine personelle Verstärkung der internen IT-Abteilung erforderte, um den Betrieb aufrechterhalten zu können. Im Jahr 2015 verstarb der ursprüngliche (Haupt-)Systembetreuer, was die Schwierigkeiten noch erhöhte, weil niemand mehr die ursprünglichen Programme kannte.

Im Zuge der strategischen Neuausrichtung der gesamten SERV-IT mit einer eigenen IT-Abteilung wurde die Ablösung von „Navision“ an die Hand genommen, weil am alten System keine Änderungen mehr möglich sind und das System die Arbeitsprozesse nicht mehr genügend unterstützt. Um das alte System herum werden neue Module aufgebaut (Antragsportal, Schaden usw.), welche schrittweise zur Ablösung des alten Systems führen sollen. Dabei kommt es vorübergehend zu ineffizienten administrativen Abläufen (Doppelspurigkeiten, Excel-Arbeiten ausserhalb des Systems, manuellen Korrekturen an Outputs etc.). Gelegentlich traten Probleme mit dem neuen Kundenportal auf, was zu entsprechender Unzufriedenheit bei Benutzern führte.

Die EFK ist der Meinung, dass die SERV ein formelles Projektmanagement für die Ablösung des IT-Systems „Navision“ aufstellen soll, um die Steuerung zu verbessern und die Transparenz für den Verwaltungsrat zu erhöhen. Zur IT-Planung und Beschaffung wird auch auf Kapitel 6.1 und die Empfehlung 4 verwiesen.

### **Mit vier Grosskunden wurden gut 75 % der Prämienzuflüsse 2015 erwirtschaftet**

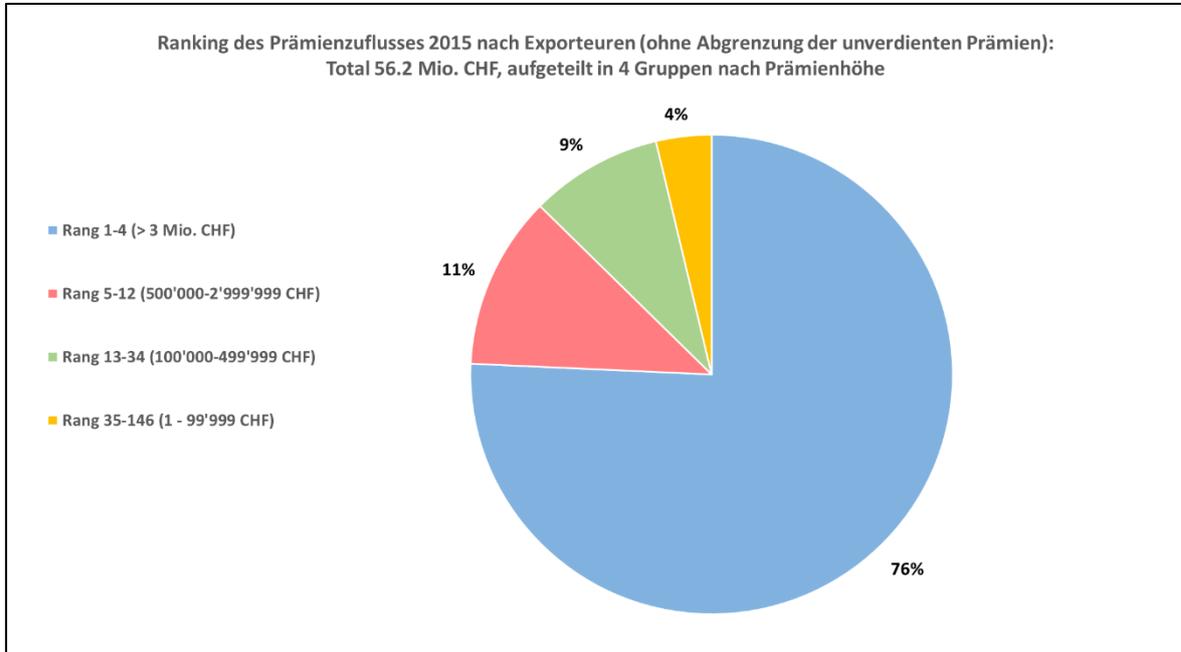
Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bilden den grössten Teil des SERV-Kundenstamms (2015: 77 %) und bringen die grösste Anzahl Geschäfte (2015: 63 %). Der Grossteil des Deckungsvolumens bzw. der Exposure und der Prämieinnahmen wird hingegen durch eine kleine Anzahl von Grosskunden generiert. Eine ähnliche Exposurestruktur wies schon die Vorgängerorganisation, die ERG, auf. Im Evaluationsbericht<sup>7</sup> des Jahres 2010 wurde festgehalten, dass zwischen 2007 und 2009 die 10 % grössten Kunden – das heisst 14 Kunden – 80 % des versicherten Auftragswertes beanspruchten. Seither hat sich die Konzentration noch akzentuiert. 2015 wurden mit vier Kunden

---

<sup>7</sup> Schlussbericht Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV, 8.4.2010, publiziert auf der Website des SECO, S. 41.

gut 75 % der Prämienzuflüsse erwirtschaftet. Abbildung 2 zeigt die Verteilung des Prämienzuflusses 2015 (rund 56.2 Mio. Franken) auf die verschiedenen Exporteure.

**Abbildung 2: Prämienzufluss 2015**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Daten zu den Prämienzuflüssen 2015 der SERV

Die Kundenstruktur zieht eine erhebliche finanzielle Abhängigkeit von wenigen Grosskunden mit sich. Mit den mittleren und kleinen Kunden liesse sich die Eigenwirtschaftlichkeit der SERV nicht aufrechterhalten. Diese Abhängigkeit erfordert besondere Aufmerksamkeit, um bei der Beurteilung von Versicherungsanträgen oder Entschädigungsforderungen die gesetzlichen Vorgaben und die Interessen der SERV konsequent durchsetzen zu können.

Die SERV hat nur beschränkt Einfluss auf ihre Kundenzusammensetzung. Zum Kundenkreis gehört ein kleiner Teil der Schweizer Exporteure, und nur diejenigen Geschäfte kommen zur SERV, welche vom privaten Markt nicht versichert werden (Subsidiarität). Kunden sind klassischerweise grosse Infrastrukturlieferanten, Maschinen- und Anlagebauer einerseits sowie eine grosse Zahl von KMU andererseits. Gemäss Auskunft der SERV sieht die Situation in vergleichbaren Ländern wie der Schweiz, z. B. Schweden, ähnlich aus. Einen wichtigen Anteil am SERV-Geschäft bilden zudem die Globalversicherungen für die Pharmaindustrie, und in den letzten Jahren haben – gemäss Auskunft der SERV – die Dienstleistungsversicherungen zugenommen.

Die mit der Kundenstruktur verbundenen Risiken sollten regelmässig auf dem Risikomonitor der SERV erscheinen und überwacht werden. Gleichzeitig müssen hohe Anforderungen an das Kontrollumfeld gestellt werden; beispielsweise bezüglich der Organisation und der Prozesse (Unabhängigkeitsregeln und Kontrollen, Verbot der Entgegennahme von Geschenken, effektive Funktionentrennung, starke Compliance usw.). Die EFK verweist an dieser Stelle nochmals auf die Empfehlung 1 betreffend der Ausstandsregelungen.

## **2.3 Die Berichterstattung an den Bund – Unterschiedliche Wirksamkeit der Instrumente**

### **2.3.1 Bestandteile der Berichterstattung**

Die Berichterstattung setzt sich zusammen aus:

- dem jährlichen Bericht des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates,
- dem jährlichen Kurzbericht über die Erreichung der strategischen Schwerpunkte,
- dem jährlichen Geschäftsbericht inklusive Lagebericht, Jahresrechnung und Kurzbericht,
- dem jährlichen Testat der Revisionsstelle an den Bundesrat über die Prüfung der Jahresrechnung,
- den vierteljährlichen Controlling- und Cockpitgesprächen zwischen Vertretern der SERV, des SECO, der EFV, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des GS WBF. An diesen Controlling-Gesprächen würden gemäss Auskunft der SERV in der Praxis auch die Geschäfte „besonderer Tragweite“ gemäss Art. 34 SERVG diskutiert; im Jahr 2016 gab es jedoch nie ein solches Geschäft zu besprechen.

### **2.3.2 Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele – Formelle Pflichtübung oder wirksame Aufsicht?**

Die SERV bereitet, in Zusammenarbeit mit dem SECO und mit Unterstützung der EFV, alle vier Jahre einen Vorschlag für die strategischen Ziele und Schwerpunkte der nächsten Periode vor und unterbreitet ihn dem Verwaltungsrat. Der vom Verwaltungsrat genehmigte Vorschlag wird dann vom Koordinationsgremium SERV geprüft, wo notwendig angepasst und zusammen mit der SERV finalisiert. Dabei werden auch Indikatoren und Kennzahlen entwickelt. Die strategischen Ziele werden dann mit einem Bundesratsantrag an den Bundesrat übermittelt. Danach werden die Ziele und Schwerpunkte vom Bundesrat für eine Vierjahresperiode als strategische Ziele der SERV festgelegt.

Ebenso werden die jährlichen Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele von der SERV selbst vorbereitet und über den Verwaltungsrat an das SECO weitergeleitet. Die Berichterstattung wird vom Koordinationsgremium SERV geprüft, wo notwendig angepasst und dann als Vorlage für den Langbericht des Bundesrates an die Kommissionen des eidgenössischen Parlaments weitergeleitet.

Der Spielraum für die Zielfestlegung ist einerseits durch die Mustervorlage des Bundes vorgegeben. Zum anderen entsprechen die strategischen Ziele, welche in den vergangenen Jahren meistens von der SERV erreicht wurden, zu einem grossen Teil den Vorgaben und Rahmenbedingungen, welche bereits im Gesetz definiert sind. Eine Trennung zwischen strategischen Zielen und gesetzlichem Auftrag ist vielfach nicht ersichtlich. Zudem sind die strategischen Ziele zum Teil offen formuliert. Als Beispiel sei das finanzielle Ziel 2016–2019 „Der Bundesrat erwartet, dass die SERV ihre Zahlungsfähigkeit sicherstellt durch die langfristige Gewährleistung eines konservativ berechneten Risikokapitals“ erwähnt. Diese Formulierung lässt einen grossen Spielraum betreffend Berechnung des Risikokapitals; im Prinzip ist die Reservenbildung kaum beschränkt. Es fragt sich, ob eine solche Berechnung des Risikokapitals aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist. Eine präzisere Formulierung in den strategischen Zielen wäre wünschenswert. Vgl. dazu auch Kapitel 5.2.



Aktuell ist die Messung der Zielerreichung schwierig, da nicht alle Ziele quantifiziert werden. Das SECO und die EFV wollten damit bewusst vermeiden, dass mit quantitativen Indikatoren falsche Anreize gesetzt werden. Sie stützen sich in solchen Fällen deshalb auf qualitative Aussagen ab.

### **2.3.3 Nützlicher Informationsaustausch – Controlling- und Cockpitgespräche als wirksames Aufsichtsinstrument**

Vertreter der SERV und des SERV-Verwaltungsrates treffen sich vierteljährlich mit Vertretern des Bundes (in der Regel von SECO, EFV, EDA, gelegentlich GS WBF), um Informationen über den Geschäftsgang, wesentliche Entwicklungen, besondere Geschäfte, Fragen, Pläne usw. zu besprechen und Meinungen auszutauschen. Die Diskussionen werden offen und transparent geführt und werden vom Bund (SECO) angemessen protokolliert. Es wird eine Pendenzenliste über die nicht erledigten Traktanden geführt.

Die EFK beurteilt dieses Instrument als wirksam, weil der Bund regelmässig im direkten Kontakt mit der SERV steht und über mehr Informationen verfügt als mit der jährlichen Berichterstattung über die strategischen Ziele. Häufig dient diese Plattform auch dazu, die Interessen und Anliegen der verschiedenen Bundesstellen zu koordinieren und diejenigen Geschäfte, welche offiziell an den Bundesrat weiterzuleiten sind, vorzubereiten oder die Meinungen von Schlüsselpersonen der Bundesverwaltung zu aktuellen Schwerpunktthemen einzuholen.

Gemäss Auskunft des SECO ist es wichtig, dass das Cockpit eine starke operative Ausrichtung hat. Aus Sicht der EFK besteht jedoch die Gefahr, dass in den Cockpitgesprächen die Diskussionen über das operative Geschäft zu umfangreich werden können. Grundsätzlich hat die SERV einen eigenen Verwaltungsrat, welcher sich um die Überwachung des Geschäfts der SERV zu kümmern und die entsprechende Verantwortlichkeit zu tragen hat (Art. 23 SERVVG). Die Muss-Traktanden für die Cockpitgespräche sollten hauptsächlich auf jene Risiken gerichtet werden, welche aus Sicht des Bundesrates für die Aufsicht zentral sind (insbesondere Reputationsrisiken, finanzielle Risiken mit potentieller Auswirkung auf den Bund, Geschäfte von besonderer Tragweite, Entwicklung der Ausnützung des Verpflichtungsrahmens, Entwicklung der Kundenstruktur).

### **2.3.4 Der Geschäftsbericht enthält die gesetzlich notwendigen Informationen**

Die Änderungen des Rechnungslegungsrechts wurden zum Anlass genommen, um den Geschäftsbericht neu zu gestalten. Die Leitung der SERV hat sich entschieden, den Jahresbericht strukturell und inhaltlich durch den Lagebericht zu ersetzen. Die Hintergrundinformationen, welche nicht mehr im Geschäftsbericht wiedergegeben werden, stehen den Lesern auf der Homepage der SERV zur Verfügung. Der Geschäftsbericht 2015 besteht neu aus dem Lagebericht, der Jahresrechnung und Angaben zur Corporate Governance. Die gesetzlichen Vorgaben nach Obligationenrecht (OR, SR 220) an den Lagebericht und an die Jahresrechnung sind eingehalten.

## 2.4 Der Verpflichtungsrahmen als wirksames Limitensystem

Der Verpflichtungsrahmen ist ein wesentliches Element, mit welchem der Bund die Entwicklung der SERV beaufsichtigen kann. Diese Kennzahl, welche vom Bundesrat festgelegt wird, legt eine finanzielle Limite fest, welche die SERV mit ihren Zusagen und Policen nicht überschreiten darf. Sobald die Geschäfte der SERV eine Ausnützung von 90 % der Limite erreichen („Alarmwert“), muss der Bund benachrichtigt werden.

In den ersten neun Jahren der SERV betrug die Limite unverändert 12 Mia. Franken. Seit Herbst 2015 verliefen die Geschäfte der SERV an oder über dem „Alarmwert“, so dass anfangs 2016 beim Bundesrat der Antrag auf eine Erhöhung der Limite eingereicht wurde. Seit April 2016 liegt die Limite bei 14 Mia. Franken, wobei im Verlauf des Geschäftsjahres 2016 die Geschäfte schon wieder knapp unter dem neuen „Alarmwert“ verliefen.

Bis zum Herbst 2015 verlief die Ausnützung des Verpflichtungsrahmens relativ stetig. Die plötzliche Zunahme der Verpflichtungssumme ab diesem Zeitpunkt ist auf grosse Geschäfte von ganz wenigen Grosskunden zurückzuführen. Gemäss Einschätzung der EFK war es sogar ein einziges Grossgeschäft, das mit den beantragten grundsätzlichen Versicherungszusagen unvermittelt zum Erreichen des „Alarmwertes“ beitrug. Zu ergänzen ist, dass die Zusagen, welche bei der Ausnützung des Verpflichtungsrahmens berücksichtigt werden müssen, nicht kostenpflichtig sind. Prämien werden erst ab dem Zeitpunkt der Umwandlung in eine Police erhoben.

Das Geschäft mit den Grosskunden ist volatil. Im Falle dass Grosskunden kurzfristig Zusagen für Milliarden geschäfte beanspruchen, kann das bestehende Limitensystem an seine Grenzen stossen. Ein Erreichen der definierten Verpflichtungsgrenze hätte schwerwiegende Folgen. Theoretisch könnten vorübergehend keine neuen Geschäfte angenommen werden.

Die EFK beurteilt das Limitensystem als sinnvolles Instrument für eine wirkungsvolle Aufsicht des Bundes. Es sollte jedoch nach Optimierungen bei der Handhabung gesucht werden, damit nicht in der Ungewissheit gearbeitet werden muss, wie lange noch Neugeschäfte abgewickelt werden können. Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten, um den Geschäftsrahmen einer Exportkreditversicherung aus Sicht des Eigners zu begrenzen. Der Verpflichtungsrahmen<sup>8</sup>, wie ihn der Bundesrat verwendet, entspricht einer vorsichtigen Schätzung der maximal möglichen Schäden, wobei ein Schaden in dieser Grössenordnung praktisch ausgeschlossen erscheint<sup>9</sup>. Exportversicherer anderer Länder verwenden beispielsweise die „Exposure“ als Limite oder stellen gar keine Zusagen aus, sondern „Letters of Intent“, womit praktisch auf die Policen allein abgestellt wird. Denkbar wäre auch, als Ergänzung zu einer absoluten Zahl auf ein definiertes Verhältnis abzustellen,

---

<sup>8</sup> Der Verpflichtungsrahmen enthält 75 % aller Zusagen für Garantien und Versicherungen plus die Summe aller Policen, wobei auf den Fremdwährungsverpflichtungen ein Zuschlag berechnet wird (25 % für Dollar, 6 % für Euro). Das Engagement entspricht der Summe des mit dem Deckungssatz multiplizierten maximalen versicherten Kreditbetrags inklusive der Zinsen für die Gesamtlaufzeit aller Versicherungen und Garantien. Die Exposure entspricht dem Engagement zuzüglich die Versicherungssumme aller Zusagen für Versicherungen und Garantien, oder, kurz gesagt, der Summe der Versicherungspolicen zuzüglich der grundsätzlichen Versicherungszusagen.

<sup>9</sup> Ein Schaden in der Grössenordnung des Engagements – abzüglich Rückversicherungen – könnte entstehen, wenn innert sehr kurzer Zeit praktisch die gesamte Weltwirtschaft zusammenbricht und weltweit alle staatlichen und privaten Importeure gleichzeitig den Bankrott erklären. Die Zusagen würden in einer solchen Situation nicht automatisch zu einem Schaden führen, weil die Policen noch nicht ausgestellt und bezahlt wären.



welches die Risikofähigkeit berücksichtigt, beispielsweise das vorhandene Deckungskapital im Verhältnis zur „Exposure“.

Wichtig erscheint der EFK, dass der Bund und die SERV regelmässig die Geschäftsperspektiven sowie die prognostizierte Ausnützung der Limite besprechen. Es ist zu diskutieren, ob die Limite jeweils für ein Jahr festgelegt werden könnte, zusammen mit der jährlichen Genehmigung der Jahresrechnung, des Geschäftsberichts und des Kurzberichts.

## **2.5 Prüfung der Internen Revision SECO zur Aufsicht des SECO über die SERV**

Die Interne Revision SECO (DBIR SECO) hat einen separaten Bericht zur Aufsicht, die das SECO über die SERV ausübt, verfasst. Das Revisionsziel ihrer Prüfung bestand im Wesentlichen darin, zu beurteilen, ob das interne Kontrollsystem (IKS) des Ressorts Exportförderung / Standortpromotion (DSES) bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die SERV in den folgenden Bereichen oder Prozessen umgesetzt und wirksam ist: Organisation und Kontrollumfeld, Risikomanagement, Controlling-Gespräche mit Cockpit, Berichterstattung und Überwachung / Monitoring.

Der geprüfte Zeitraum betraf die Jahre 2007–2016.

Bei ihren Prüfungen lehnte sich DBIR SECO an das Internal Control – Integrated Framework des COSO<sup>10</sup>.

DBIR SECO kommt zum Schluss, dass das IKS insgesamt als standardisiert bis optimiert und weitgehend als wirksam beurteilt werden kann. Insbesondere die Organisation und die Aufsichtsmaßnahmen zusammen mit dem Cockpit weisen einen optimierten Reifegrad des IKS aus. Die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates wird gem. DBIR SECO von DSES weitgehend wirksam beaufsichtigt.

Die EFK hat Kenntnis von den Feststellungen von DBIR SECO genommen. Aus Sicht Corporate Governance des Bundes ist die EFK der Meinung, dass ein Verbesserungspotenzial verbleibt (siehe insbesondere Kapitel 2.3.2 und Empfehlung 2).

DBIR SECO gibt fünf Empfehlungen ab, jedoch keine mit hoher Priorität. Um Doppelspurigkeiten zu eliminieren, stimmten DBIR SECO und die EFK ihre Empfehlungen miteinander ab.

## **2.6 Die SERV untersteht nicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht**

Gemäss dem Exportrisikoversicherungsgesetz (SERVG, SR 946.10) ist die SERV eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. In diesem Gesetz ist vorgesehen, dass sie der Aufsicht des Bundesrates untersteht (Art. 32). Die Durchführung der Aufsicht sowie die Antragstellung an den Bundesrat erfolgt durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF); innerhalb des WBF ist das SECO die Anlaufstelle der SERV (vgl. Botschaft zum SERVG, BBI 2004 5845f.). Vorbehalten bleibt die Finanzaufsicht durch die EFK und die dem Parlament im Rahmen der allgemeinen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschrift zustehende Oberaufsicht.

---

<sup>10</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Internal Control – Integrated Framework. COSO c/o AICPA (American Institute of Certified Public Accountants), Jersey City, NJ, USA 2013.

Die Aufsichtszuständigkeit ist damit klar geregelt, eine andere Regelung ist weder im SERVG noch im Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG, SR 956.1), welches das jüngere Gesetz ist, vorgesehen. Das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG, SR 961.01) ist klar auf Privatversicherungen ausgerichtet, die Versicherungsunternehmen müssen die Rechtsform der Aktiengesellschaft oder der Genossenschaft haben. Die Exportrisikoversicherung dagegen ist ein eigenes Gebilde und nicht gleichzustellen mit den Privatversicherungen.

Die SERV liess im Jahr 2013 ihre Risikokapital- und Kreditratingmodelle sowie den dazu gehörenden Risikomanagementprozess durch einen unabhängigen Experten prüfen<sup>11</sup>. Dies war eine Vorgabe des Bundesrates in der Zielperiode 2011–2015. In der neuen Zielperiode ist keine Überprüfung geplant.

Die EFK ist der Auffassung, dass für eine wirksame Aufsicht in jeder Vierjahresperiode Überprüfungen der verwendeten Modelle und Berechnungen stattfinden sollten. Mathematische Risikomodelle, ihre Parameter, die organisatorische Kontrollumgebung sowie die Entwicklung des Versicherungsgeschäfts und der Schadenfälle sollten regelmässig von unabhängigen Experten begutachtet werden. Die Risikolandschaft verändert sich fortlaufend. Es muss nicht jedes Mal eine umfassende Überprüfung durchgeführt werden. Denkbar ist zwischendurch auch eine „Follow-up“-Prüfung, um abzuklären, wie aktuell die Feststellungen aus einem vorgängigen Bericht noch sind. Auftraggeberin sollte die Aufsichtsbehörde selbst sein.

*Empfehlung 2 ans SECO (Priorität 1):*

Die EFK empfiehlt dem SECO, eine unabhängige Überprüfung der Risikokapital- und Kreditratingmodelle der SERV beziehungsweise Aktualisierung der letzten Überprüfung auch in der Periode 2016–2019 zu veranlassen. Dabei soll mindestens:

- ein „Follow-up“ zur Umsetzung von Empfehlungen des letzten Berichts (2013) vorgenommen werden (Aktualisierung),
- eine Aktualisierung zur Frage vorgenommen werden, ob das Risikokapitalmodell und die verwendeten Parameter noch dem im Jahr 2013 geprüften Modell entsprechen und
- festgestellt werden, ob das betriebliche Umfeld / Kontrollumfeld die Aussagen von 2013 zur Risikoanalyse und zum Risikomanagementprozess weiterhin rechtfertigen.

**Stellungnahme des SECO:**

Eine Aktualisierung der Studie aus dem Jahr 2013 ist aus Sicht des SECO sowie auch der SERV im Sinne einer effektiven Aufsicht des Bundes sinnvoll. Das SECO (Direktion für Standortförderung) nimmt sie in die Evaluationsplanung auf bzw. veranlasst die nötigen Schritte.

---

<sup>11</sup> Evaluation der Kredit- und Ratingmodelle der SERV, Evaluationsbericht vom 15. März 2013, erstellt durch PwC



### **3 Die Einhaltung bzw. Erreichung der Ziele gemäss SERV-Gesetz wurde letztmals im Jahr 2010 evaluiert**

Zusätzlich zur jährlichen Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrats liess die SERV im Jahr 2010 die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags evaluieren. Das Gesetz enthält eine Evaluationsklausel (Art. 35 SERVVG), wonach die Erreichung der Ziele (Art. 5 SERVVG) unter Einhaltung der Rahmenbedingungen (Art. 6 SERVVG) periodisch zu evaluieren ist.

Aufgrund ihrer Durchsicht des Evaluationsberichts ist die EFK der Ansicht, dass nach mehr als sechs Jahren wieder eine Erhebung ins Auge gefasst werden sollte. Dabei ist keine flächendeckende Untersuchung notwendig, sondern es sollten Schwerpunkte analysiert werden, welche hauptsächlich auf Neuerungen der letzten Jahre fokussieren.

Die Interne Revision des SECO hat in ihrem Revisionsbericht eine Empfehlung abgegeben, dass in Zukunft weitere externe Evaluationen, allenfalls mit Schwerpunkten auf einer Rotationsbasis, in Auftrag gegeben werden sollen.

Die EFK hält fest, dass aus Gründen der Unabhängigkeit das SECO als Aufsichtsbehörde selbst den Auftrag für eine solche Evaluation erteilen sollte.

#### **3.1 Eine künftige Evaluation könnte sich auf die Auswirkungen der Neuerungen seit der letzten Studie konzentrieren**

Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz sowie die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz sind die zwei gesetzlichen Ziele, welche die Existenz der SERV rechtfertigen.

In der Evaluation 2010 wurden die direkten und indirekten Arbeitsplätze mittels eines ökonomischen Modells geschätzt. Dabei handelt es sich um die Schätzung eines IST-Zustandes, es fehlte eine Vergleichsgrösse (SOLL-Zustand). Auch wurden allfällige Mitnahmeeffekte nicht in Betracht gezogen; das heisst, es ist unklar, wie viele der unterstützten Arbeitsplätze auch ohne staatliche Unterstützung existierten. Die Evaluatoren bemängelten, dass bei den Arbeitsplätzen den quantitativen im Vergleich zu den qualitativen Aspekten (z. B. Art der Tätigkeit, Lohnniveau, Hochwertigkeit der Arbeit) zu viel Gewicht beigemessen wurde. Die SERV selbst erhebt in ihren Arbeitsprozessen keine Daten über Arbeitsplätze, welche mit den unterstützten Projekten verbunden sind.

Mit einer Verordnungsänderung per 1. Januar 2016 wurden die Regeln bezüglich des schweizerischen Wertschöpfungsanteils flexibilisiert, um den Strukturveränderungen der Wirtschaft besser Rechnung zu tragen (internationale Wertschöpfungsketten).

Seit der letzten Evaluation konnten Erfahrungen mit den neuen Produkten, welche 2009 im Zuge der Stabilisierungsmassnahmen mit einem Bundesbeschluss eingeführt wurden, gesammelt werden. Vor allem bei den Bondgarantien und den Fabrikationskreditversicherungen ist die Nachfrage seit 2013 stark gestiegen. Bei den neuen Produkten wird die Zahlungsfähigkeit eines schweizerischen Exporteurs versichert, während bei den klassischen Produkten das Zahlungsausfallrisiko des ausländischen Importeurs beziehungsweise Transferrisiken oder höhere Gewalt versichert werden. Die Subsidiarität (Nachweis, dass das Risiko auf dem Markt nicht versichert wird) stellt bei den neuen Produkten häufig keine grosse Hürde dar, weil die Banken vielfach wegen einer schlechten Kreditwürdigkeit der Exportfirma keine Risiken übernehmen.

Eine künftige Evaluation könnte zum Beispiel die Auswirkungen der genannten Neuerungen untersuchen. Wie wirken sich diese auf die Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen in der Schweiz aus? Ergeben sich für die Schweiz andere Standortvorteile? Wie nachhaltig wirken die neuen Produkte auf die Überlebensfähigkeit der unterstützten Exportfirmen? Wie „eigenwirtschaftlich“ sind die neuen Produkte?

### **3.2 Dynamische Auslegung des Subsidiaritätsprinzips**

Die Einhaltung der Subsidiarität ist eine der Rahmenbedingungen des Art. 6 SERVG. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde die Praxis bezüglich Subsidiarität gelockert und zu einem „dynamischen Abgrenzungskonzept“ gewechselt<sup>12</sup>. Es können damit auch Exporte in EU- oder OECD-Kernländer unterstützt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Was ursprünglich als provisorische Massnahme für eine wirtschaftlich schwierige Situation gedacht war, hat sich mittlerweile etabliert. Eine zukünftige Untersuchung sollte die Notwendigkeit des dynamischen Abgrenzungsverständnisses unter dem Aspekt der Subsidiarität nochmals beleuchten.

### **3.3 Mehr Austausch zwischen Nichtregierungsorganisationen und der SERV?**

In der Untersuchung von 2010 ergab die Befragung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) teilweise Unzufriedenheit über die Massnahmen bei der SERV, mit welchen Umwelt- und Sozialanliegen durchgesetzt werden sollen. Der Bericht empfahl, den Austausch der SERV mit den entsprechenden NGO zu intensivieren. Im Rahmen einer künftigen Untersuchung sollten die Fortschritte durch eine neuerliche Befragung eruiert werden.

## **4 Zu den geprüften Prozessen besteht eine ausführliche Dokumentation**

Das Versicherungsgeschäft gliedert sich in die drei Bereiche *Kredit- und Länderanalyse, Kundenberatung und Underwriting* sowie *Schaden- und Forderungsmanagement*.

Es besteht eine Funktionentrennung zwischen der Risikoanalyse (Kredit- und Länderanalyse) und dem Underwriting sowie zwischen dem Underwriting und dem Schaden- und Forderungsmanagement. Die EFK beurteilt diese Funktionentrennung als positiv für die ordnungsgemässe Abwicklung des Versicherungsgeschäfts.

Um das ordentliche Funktionieren der Prozesse zu gewährleisten, ist eine angemessene Funktionentrennung wichtig. Unter diesem Aspekt wird darauf hingewiesen, dass auf den 1. Januar 2017 eine Reorganisation geplant ist, mit welcher die Geschäftsleitung und der Stab schlanker gestaltet und zwei neue Hauptlinien für das operative Geschäft vorgesehen sind (*Versicherungsgeschäft* einerseits sowie *Recht, Finanzen und Risikomanagement* andererseits). Die Kredit- und Länderanalyse sowie die Abteilung Schaden- und Forderungsmanagement sind nach wie vor vom Underwriting getrennt, was zweckmässig ist. Es ist jedoch zwingend darauf zu achten, dass die

---

<sup>12</sup> Schlussbericht Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV, 8.4.2010, publiziert auf der Website des SECO, S. 57.



Funktion „Recht und Compliance“ (bisher in der Geschäftsleitung) in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird, wenn sie künftig einer Linie unterstellt wird.

Die Prüfung der EFK konzentrierte sich hauptsächlich auf den Prozess Underwriting.

#### **4.1 Der Underwriting Prozess ist gut dokumentiert und zweckmässig organisiert**

Im *Underwriting* geht es um die Betreuung von Kunden, die Bearbeitung der Versicherungsanträge, die Berechnung der Prämien<sup>13</sup> und die Ausstellung von Policen.

Der Underwriting Prozess ist auf der elektronischen Plattform im Intranet gut dokumentiert. Die physischen Geschäftsdossiers sind strukturiert. Die Abläufe werden gelebt. Mit einer „Liking“-Funktion kann jeder Benutzer Kommentare und Verbesserungsvorschläge anbringen, welche vom Prozessverantwortlichen aufgenommen werden. Der Prozess wird regelmässig überprüft und angepasst. Die Einhaltung des Prozesses ist auch Gegenstand des internen Kontrollsystems (IKS).

Im Prozess sind die gesetzlichen Grundlagen und internationalen Vorgaben aktuell eingearbeitet (zum Beispiel die Prüfung der Sozial- und Umweltverträglichkeit, Korruptionsprophylaxe, Notifikationsvorschriften). Der Prämientarif entspricht der Vorgabe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Die schweizerischen, gesetzlichen Vorgaben sind ebenfalls aktuell in der Prozessdokumentation hinterlegt (zum Beispiel Prüfung des Wertschöpfungsanteils, die Subsidiarität, versicherbare Risiken usw.).

Die Risiken werden hauptsächlich über das Limitensystem beschränkt. Das Eingehen von Risiken (Zusagen) ist nur innerhalb festgelegter Grenzen möglich. Die oberste Limite legt der Bundesrat fest (Verpflichtungsrahmen). Die Geschäftsordnung enthält weitere, abgestufte Limiten für die Zuständigkeiten (Kompetenzordnung). Daneben gibt es Länderlimiten. Anhand einer Liste aller Geschäfte kann die Einhaltung der Limiten beziehungsweise der Kompetenzen durch den Versicherungsausschuss kontrolliert werden. Zur Kontrolle der Risiken dienen auch die quartalsweisen „Risk Reports“ und halbjährlichen Reports über das Versicherungsgeschäft.

Die EFK beurteilt die Organisation, den Prozess sowie die Dokumentation für das Underwriting als zweckmässig, um die Auftragserfüllung unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Auf zwei Gegebenheiten wird aber speziell hingewiesen:

Die bestehenden Informatiklösungen unterstützen den Prozess nicht mehr in genügend effizienter Weise, weil die Daten in zwei Systemen parallel geführt werden müssen und die neuen operativen Systembestandteile noch nicht wunschgemäss funktionieren (siehe dazu Kapitel 2.2, Punkt IT-Risiken).

Die SERV erhebt keine separate Aufwandprämie zur Abgeltung des Prüfungsaufwandes im Zusammenhang mit Versicherungsanträgen, wie es in der Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V, 946.101) in Art. 15 vorgesehen ist. Bei Abschluss einer Versicherungspolice kann eine solche Prämie jedoch als abgegolten angesehen werden, da die OECD-

---

<sup>13</sup> Die Risikoparameter werden von der Kredit- und Länderanalyse festgelegt

Mindestprämie erhoben wird und diese die langfristigen operationellen Kosten und Schadenzahlungen decken soll. Die SERV verbucht 20 % dieser Prämien sofort im aktuellen Geschäftsjahr als administrativen Aufwand. Eine separate Aufwandprämie würde hauptsächlich die kleinen und mittleren Kunden treffen, weil dort der Prüfaufwand und das Geschäftsvolumen in einem ungünstigen Verhältnis stehen, und sie stünde in einem Zielkonflikt mit dem strategischen Ziel 2016–2019 „Zugang der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu den Exportfinanzierungsinstrumenten fördern“.

#### **4.2 Ein Spezialfall im Schadenmanagement**

Der Prozess Schaden- und Forderungsmanagement ist auf der elektronischen Plattform im Intranet gut dokumentiert. Die Entscheidungskompetenzen sind in der Geschäftsordnung geregelt.

Die EFK hat ein Dossier basierend auf Risikoüberlegungen zur Einsicht ausgewählt. Dieser Schadenfall war ein Spezialfall, welcher nicht nach dem vorgeschriebenen Prozess abgehandelt wurde. Er wurde direkt vom Verwaltungsrat und der Direktion behandelt und erst danach wurde das Dossier zur Schadenabteilung weitergeleitet. Eine solche Vorgehensweise ist im Prozess „Schadenmanagement“ nicht vorgesehen. Dieses Vorgehen wurde gewählt, weil der Fall besonders komplex war und sowohl die Einschätzung von bestehenden Rechts- und Schadensrisiken als auch die Beurteilung von neuen Deckungen zur Schadenminderung verlangte.

Gemäss Auskunft der SERV und des SECO hat die Schadenminimierung im Schadenfall einen hohen Stellenwert. In diesem Zusammenhang nutzt die SERV ihren Ermessensspielraum, um sowohl für den Exporteur als auch für die SERV optimale Lösungen zu finden (Umstrukturierungen, Recovery-Massnahmen etc.).

Die EFK hält fest, dass der erwähnte Schadenfall nicht gemäss dem vorgegebenen Schadenmanagement-Prozess abgelaufen ist. Der Entschluss und die Entscheidung des Verwaltungsrats können jedoch aus Überlegungen der Schadenminimierung als vertretbar erachtet werden.

Die EFK würde es begrüssen, wenn der Prozess Schadenmanagement und/oder die internen Weisungen entsprechend ergänzt und die Vorgehensweise intern transparent bekannt gemacht würden. Ansonsten besteht das Risiko, dass der dokumentierte Prozess nicht den tatsächlichen Ablauf wiedergibt.

### **5 Die Rechnungslegung ist insgesamt zweckmässig**

#### **5.1 Die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze der SERV sind angemessen**

Die SERV wendet ihre eigenen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze (BBG) an und lehnt sich wo sinnvoll an das Obligationenrecht (OR, SR 220). Aufgrund der speziellen Situation der SERV als eine öffentlich-rechtliche Anstalt, deren Aufgaben und Leistungen vom Gesetz geregelt sind und die ihre Leistungen subsidiär zur Privatwirtschaft anbietet, kommt bei ihr kein Standard-Regelwerk zur Anwendung. Für das Versicherungsgeschäft wird an Rechnungslegungsgrundsätze von Versicherungen und für die übrigen Geschäfte an Swiss GAAP FER und an internationale Standards angelehnt. Die BBG lassen keinen grossen Spielraum für die Bildung von stillen Reserven zu.



Die EFK hat beurteilt, ob die BBG angemessen sind oder ob ein höherer Rechnungslegungsstandard (z. B. International Financial Reporting Standards, IFRS) angewendet werden soll. Ein internationaler Rechnungslegungsstandard hat das Ziel der Vergleichbarkeit der Abschlüsse. Da die SERV keine Marktrisiken versichert, besteht keine Vergleichsmöglichkeit mit anderen Versicherungen. Die SERV wendet für die Berechnung ihres Risikokapitals ein versicherungstechnisches Modell an. Andere staatliche Exportrisikoversicherer wenden keine Modelle an, da bei diesen entweder der Staat für die Verpflichtungen aufkommt oder weil sie in die Staatsrechnung integriert werden. Deshalb ist auch ein Vergleich mit anderen staatlichen Exportrisikoversicherern nicht geeignet. Um die Notwendigkeit eines höheren internationalen Rechnungslegungsstandards zu bejahen, muss im Weiteren beurteilt werden, wer die Empfänger des Berichtes sind und ob das Bedürfnis nach einer IFRS Jahresrechnung vorhanden ist. Andererseits muss in diesem Zusammenhang das Kosten-/Nutzen-Verhältnis abgeschätzt werden. Eine Umstellung auf einen höheren Rechnungslegungsstandard wie die IFRS erscheint der EFK zum Zeitpunkt der Finanzaufsicht (September 2016) nicht erforderlich.

Aufgrund ihrer Feststellungen erachtet die EFK die BBG für die möglichst genaue Abbildung der Finanz- und Vermögenslage der SERV als zweckmässig und angemessen.

## 5.2 Das Risikokapital ist konservativ bemessen

Die unten aufgeführte Grafik zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals von 2007 bis 2015.

**Abbildung 3: Entwicklung des Eigenkapitals**

in CHF Mio.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risikotragendes Kapital	1'512	1'177	1'164	1'120	1'031	1'097	1'142	1'320	1'010
Kernkapital	459	290	323	308	282	338	449	484	606
Ausgleichsreserve	58	688	764	902	1'140	964	858	645	955
Unternehmenserfolg	127	95	79	124	-55	50	-	122	60
<b>Total Kapital</b>	<b>2'156</b>	<b>2'250</b>	<b>2'330</b>	<b>2'454</b>	<b>2'398</b>	<b>2'449</b>	<b>2'449</b>	<b>2'571</b>	<b>2'631</b>

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Geschäftsberichte 2007 bis 2015 der SERV

Beim risikotragenden Kapital (RTK) und dem Kernkapital (KEK) handelt es sich um versicherungstechnisch berechnete Rückstellungen. Gemäss SERV-V sind Rückstellungen für noch nicht eingetretene Schäden jedoch als Eigenkapitalposition und nicht als Fremdkapital zu zeigen. Mit dem RTK wird die gesamte Versicherungsverpflichtung per Stichtag abgedeckt. Das KEK ist ein erweiterter Risikopuffer, bei dessen Berechnung ein schlechteres Rating sowie eine Wachstumsrate hinzugezogen werden. Die Risikodeckung kann deshalb als vorsichtig erachtet werden.

Die Abnahme des RTK und des KEK von 2007 auf 2008 um rund 500 Mio. Franken ist auf die bessere Risikobewertung der im SERV-Portfolio vertretenen Länder zurückzuführen.

Das Eigenkapital der SERV beträgt per 31. Dezember 2015 2,6 Mia. Franken. Die Bildung eines separaten Kapitals wie KEK ist insofern begründet, als dass damit ein zweites, vorsichtigeres Szenario dargestellt wird. Die Ausgleichsreserve (ARE), in welche jeweils auch der Unternehmenserfolg umgebucht wird, ergibt sich als bilanzielle Saldoposition. Je nachdem wie viele Versicherungsanfragen in einem Jahr eingereicht werden und wie hoch das Risiko ist, das abgedeckt werden soll, schwankt das Risikokapital der SERV stark. Die ARE gibt der SERV einen Handlungsspielraum, um grössere Schwankungen aufzufangen, wenn infolge politischer oder wirtschaftlicher Krisen

Länder schlechter bewertet werden müssen oder hohe Schäden anfallen sollten. Die Verteilung der Werte innerhalb des Kapitals in RTK, KEK und ARE ist sehr volatil.

Das SERV-Gesetz schreibt keine Äufnungslimite für die Reserven vor. Die SERV-V hält im Art. 21 Abs. 4 lediglich fest, dass die latenten Geschäftsrisiken durch das Eigenkapital abzudecken sind. Vgl. dazu auch Kapitel 2.3.2.

Die freie Liquidität muss die SERV, gemäss Art. 28 Abs. 2 SERV-Gesetz, als Festgeld oder Einlagen beim Bund anlegen. Infolgedessen sind per 31. Dezember 2015 rund 2,2 Mia. Franken beim Bund angelegt.

### **5.3 Die Revisionsstelle muss alle drei Jahre offiziell gewählt werden**

Gemäss SERV-V richten sich die Wahlvoraussetzungen, Amtsdauer und Berichterstattung der Revisionsstelle, soweit das SERV-Gesetz keine Bestimmungen enthält, sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts über die Revisionsstelle. Das OR hält in Art. 730a Abs. 1 fest, dass die Revisionsstelle für ein bis drei Geschäftsjahre gewählt wird. Ihr Amt endet mit der Abnahme der letzten Jahresrechnung. Eine Wiederwahl ist möglich.

KPMG wurde anlässlich der Gründung der SERV im Jahre 2006 vom Bundesrat als Revisionsstelle der SERV gewählt. Danach erstellte KPMG jährlich eine Auftragsbestätigung, eine Wiederwahl erfolgte seither jedoch nicht.

*Empfehlung 3 ans SECO (Priorität 2):*

Die EFK empfiehlt dem SECO – gem. OR Art. 730a Abs. 1 – die Wiederwahl der Revisionsstelle spätestens alle drei Jahre offiziell durchzuführen. Des Weiteren sollten die Ausschreibungsmodalitäten des Revisionsstellenmandates festgelegt werden.

Stellungnahme des SECO:

Da das SERV-Gesetz keine Bestimmung enthält, wird das SECO nach dem Aktienrecht vorgehen und die Wiederwahl der Revisionsstelle dem Bundesrat inskünftig im Dreijahresrhythmus beantragen, bevorzugt zusammen mit anderen SERV-Geschäften wie beispielsweise der Berichterstattung. In Bezug auf die Ausschreibungsmodalitäten werden die nötigen Klärungen vorgenommen. Gemäss EFK sollte in der Regel alle sechs oder neun Jahre ausgeschrieben werden. Im konkreten Fall ist zu beachten, dass die Revision der SERV spezifische Fachkenntnisse verlangt, deren Aufbau und Pflege nur bei einem längerfristigen Engagement der Revisionsstelle kosteneffizient sowie mit einem vertretbaren (Einarbeitungs- und Betreuungs-)Aufwand für die SERV erfolgen kann.



## **6 Die Organisation des Beschaffungswesens befindet sich im Aufbau**

Die SERV ist seit dem 1. August 2010 im Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) als rechtlich verselbständigte Organisation aufgeführt. Damit untersteht sie den in Kapitel 3 aufgeführten Artikeln der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) und hat ihre Leistungen nach den gesetzlichen Beschaffungsgrundsätzen zu beschaffen. Allerdings können – unabhängig von den Schwellenwerten – gegen Vergabeentscheide der SERV keine Rechtsmittel ergriffen werden. Dies wird sich in absehbarer Zeit ändern. Ab in Kraft treten des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) wird die SERV vollständig den Regeln des Beschaffungsrechts des Bundes unterliegen.

Ende 2015 erstellte die SERV die neue „Weisung Beschaffung externer Leistungen 2016“, welche durch den Verwaltungsrat genehmigt wurde und am 1. Januar 2016 in Kraft trat. Aufgrund der späten Umsetzung der Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens musste sich die EFK auf eine Prüfung von Verträgen beschränken. Eine den Beschaffungsregeln entsprechende weitergehende Dokumentation lag nicht vor (Pflichtenhefte, Verfahrensentscheide, dokumentierte Bewertungen etc.). Zum Prüfzeitpunkt der EFK fand die erste Ausschreibung nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts statt. Der Evaluationsbericht hierzu lag noch nicht vor.

### **6.1 Eine mehrjährige Beschaffungsplanung ist als Führungsinstrument sinnvoll**

Das Beschaffungsvolumen der SERV lag im Jahr 2015 bei ca. 4,2 Mio. Franken. Der Anteil der IT-Beschaffungen am Beschaffungsvolumen lag bei ca. 1,9 Mio. Franken.

In der „Weisung Beschaffung externer Leistungen 2016“ ist die Rolle des Leiters Recht als oberster Verantwortlicher des Beschaffungswesens festgelegt. Die operative Umsetzung des Beschaffungswesens ist aber dezentral organisiert. Zuständig für externe Beschaffungen sind die Abteilungsleiter, Bereichsleiter sowie der Direktor. Diese sind verantwortlich für das Einhalten der Regeln und Leitlinien für Beschaffungen in ihrem Kompetenzbereich. Beschaffungen bei der SERV erfolgen auf Basis des vom Verwaltungsrat genehmigten Jahresbudgets. Eine dokumentierte mittelfristige Beschaffungsplanung besteht nicht.

Alleine eine angemessene Projektplanung ermöglicht es, einen Überblick der benötigten zeitlichen sowie finanziellen Ressourcen zu erhalten, welche als Grundlage für Entscheidungen dienen. Projektpläne sind mit Beschaffungsplänen zu ergänzen. Gibt es keine Beschaffungspläne, besteht das Risiko, dass die Übersicht der anstehenden Beschaffungen fehlt und somit Beschaffungen zu spät initialisiert werden. Verspätungen infolge mangelnder Planung rechtfertigen grundsätzlich keine freihändigen Vergaben.

Der Bedarf für ein Beschaffungsvorhaben ist von Beginn an festzulegen. Eine stetige Änderung des Bedarfs als Begründung für die Nichterstellung eines Beschaffungsplans ist für die EFK nicht nachvollziehbar. Auch bei bekanntermassen komplexen IT-Beschaffungen bestehen Wege, diese rechtskonform durchzuführen und dennoch in der Umsetzung flexibel zu bleiben (z. B. Funktionale Ausschreibung oder ein Dialogverfahren). Verfügt die SERV bezüglich der verschiedenen Beschaffungsinstrumente nicht über ausreichendes internes Wissen, kann dies bei erfahrenen IT-Vergabestellen eingeholt werden (bspw. beim Bundesamt für Bauten und Logistik, BBL).

#### *Empfehlung 4 an die SERV (Priorität 2):*

Die EFK empfiehlt der SERV, angemessene Projektstrukturpläne zu erstellen, diese mit Beschaffungsplänen zu ergänzen und mit der längerfristigen Geschäftsplanung (z. B. IKT-Strategie) periodisch abzustimmen.

#### Stellungnahme der SERV:

Die SERV kann die volle Tragweite dieser Empfehlung insbesondere bezüglich der IT-Dienstleistungs-Beschaffung zum heutigen Zeitpunkt nicht richtig abschätzen, sieht aber eine zeitaufwendige und kostenintensive Umsetzung dieser Empfehlung auf sich zukommen. Sie wird mit Hilfe externer Experten die Grundlagen für ein VÖB-konformes Beschaffungswesen für IT-Dienstleistungen erarbeiten und gestützt darauf mittelfristig die von der EFK empfohlenen Planungsinstrumente auf kosteneffiziente und pragmatische Weise einführen.

## **6.2 Die Wirtschaftlichkeit als Beschaffungsgrundsatz ist in der Organisation zu verankern**

Die Wirtschaftlichkeit, ein wichtiger Grundsatz im Beschaffungswesen, findet sich nicht in den Beschaffungsvorgaben der SERV. Ebenso finden sich keine Vorgaben bezüglich Bündelung von gleichartigen Leistungen oder zu Rahmenverträgen.

Eine Vielzahl der von der EFK gesichteten Geschäfte legen Bündelungen nahe. So könnten z. B. einige Einzelgeschäfte über einen bestimmten Zeitraum oder gleichartige Leistungen gebündelt werden.

Geschäfte bei zwei Lieferanten wurden gänzlich ohne gültige Vertragswerke und nur anhand von Bestellungen getätigt, wobei die Bestellungen eines der Lieferanten sich in den Jahren von 2013 bis 2016 auf 526 826 Franken beliefen.

Bei 15 der 27 geprüften Verträge der EFK lag als Verfahren eine freihändige Vergabe vor. Sieben dieser Verträge lagen zumindest über dem Schwellenwert zum Einladungsverfahren. Bei sechs Geschäften wurde die freihändige Vergabe damit begründet, dass es sich um einen Folgeauftrag handle. Bei allen diesen Geschäften lag keine ausreichende schriftliche Begründung des Vergabeverfahrens vor. Bei neun Geschäften lag überhaupt keine Angabe des Vergabeverfahrens vor.

Grundsätzlich ist bei Beschaffungen auf Wettbewerb zu achten. Auch unterhalb der Schwellenwerte kann Wettbewerb hergestellt werden. Wirtschaftlichkeit als ein wichtiger Grundsatz im Beschaffungswesen sollte in der neuen „Weisung Beschaffung externer Leistungen 2016“ verankert werden.

Bei der Wahl des Verfahrens soll der Auftragswert vorausschauend und mit genügend Spielraum festgelegt werden. Aufgrund einer fehlenden Beschaffungsplanung können Beschaffungsgeschäfte oftmals nicht ganzheitlich beurteilt werden. Der Schwellenwert für das Festlegen der Verfahrenswahl ist so schwer zu ermitteln. Auch ein mögliches Bündelungspotenzial von gleichartigen Leistungen oder der Bezug von Leistungen über Rahmenverträge kann nicht beurteilt werden.



Kommt es wiederholt zur Beschaffung von gleichen Gütern bei einem Lieferanten, so macht – im Rahmen eines ordentlichen Beschaffungsverfahrens – der Abschluss von Rahmenverträgen Sinn. Die Stückkosten sind in aller Regel niedriger und der Abruf der Leistungen ist effizienter. Mit diesen Massnahmen lassen sich die heute vielfach getätigten Freihänder auf ein begründbares Minimum beschränken.

*Empfehlung 5 an die SERV (Priorität 1):*

Die EFK empfiehlt der SERV, ihre getätigten und zukünftigen Beschaffungen zu analysieren und – unter Beachtung der gesetzlichen Schwellenwerte – gleichartige Beschaffungen zu bündeln oder für bestimmte Leistungen Rahmenverträge abzuschliessen.

Stellungnahme der SERV:

Die SERV ist im Grundsatz mit dieser Empfehlung der EFK einverstanden.

Die Einstufung der Priorität ist angesichts des beschränkten Volumens der Beschaffungen der SERV jedoch zu relativieren. Die SERV ist der Ansicht, dass kein „hohes“ Risiko durch unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden besteht.

Die SERV wird mit Zuzug externer Experten sowie in Verbindung mit den Arbeiten gemäss Empfehlung 4 eine Analyse durchführen und unter Berücksichtigung der EFK-Empfehlungen Lösungen für eine VöB-konforme Abwicklung ihrer Beschaffungen entwickeln.

### **6.3 Die Prozesse sowie das Ablagesystem sind zu ergänzen**

Die SERV verfügt über einen Beschrieb des Beschaffungsprozesses, in welchem der Weg zum richtigen Verfahren beschrieben wird. Wer die einzelnen Schritte durchführt, wer entscheidet, wer beigezogen und wer informiert werden muss fehlt aber in der Prozessbeschreibung. Weiter ist die frühzeitige Einbindung des Leiters Recht als Beschaffungsverantwortlicher nicht sichergestellt.

Die SERV verfügt aktuell über kein Beschaffungshandbuch mit beschaffungsspezifischen Angaben wie anzuwendende Eignungs- und Zuschlagskriterien, Preisbewertungsmodell sowie mit Mustervorlagen für Pflichtenheft und Evaluation. Die SERV erstellt derzeit ein solches Handbuch innerhalb ihres Aufgabenmanagementtools JIRA.

JIRA wird ebenfalls als (Vertrags-)ablagesystem genutzt. Eine Übersicht der Verträge ist vorhanden. Das Vertragsvolumen im JIRA stimmt nicht immer mit den Verträgen überein.

Für eine Weiterentwicklung des Beschaffungswesens der SERV wäre es angezeigt, zukünftig alle beschaffungsspezifischen Phasen in den Beschaffungsprozess einzubinden. Die einzelnen Verantwortlichkeiten müssen allen Beteiligten bekannt sein. Namentlich die frühzeitige Einbindung des Beschaffungsverantwortlichen ist sicherzustellen.

Nur mit klaren Vorgaben für die Dokumentation kann die Transparenz bei den Beschaffungsgeschäften sichergestellt werden. Solche Vorgaben fehlen derzeit. Die SERV muss zukünftig genau vorgeben, welche Dokumente in welcher Qualität in JIRA abzulegen sind.

*Empfehlung 6 an die SERV (Priorität 2):*

Die EFK empfiehlt der SERV, das Beschaffungshandbuch rasch fertigzustellen, die Prozesse mit den Verantwortlichkeiten zu ergänzen und beides adressatengerecht zu kommunizieren und einzuführen.

Stellungnahme der SERV:

Die SERV ist im Grundsatz mit dieser Empfehlung der EFK einverstanden, wird jedoch in der Umsetzung zwischen Beschaffungen von IT-Dienstleistungen und anderen Beschaffungen unterscheiden.

Das Beschaffungshandbuch für Nicht-IT-Dienstleistungs-Beschaffungen wird zeitnah fertiggestellt und die entsprechenden Ergänzungen werden vorgenommen. Die Prozesse für IT-Dienstleistungs-Beschaffungen werden im Nachgang der nötigen Abklärungen im Rahmen der Empfehlung 4 und 5 festgelegt und dokumentiert.



## **7 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 6. Dezember 2016 statt. Teilgenommen haben der Direktor SERV (bis 31.12.2016), der zukünftige Direktor SERV (ab 1.1.2017), der Leiter Internationales & Projekte SERV, der Verwaltungsratspräsident SERV, der Vizepräsident des Verwaltungsrats SERV, der Leiter Direktion für Standortförderung SECO, der Ressortleiter DSES SECO, der stellvertretende Ressortleiter DSES SECO, eine wissenschaftliche Mitarbeiterin DSES SECO, der stellvertretende Leiter DBIR SECO, der Federführende EFK, die Beschaffungsprüferin EFK, ein Finanzprüfer EFK und die Revisionsleiterin EFK.

Sie ergab Übereinstimmung mit den wesentlichen Feststellungen. Einige Anpassungen in den Formulierungen wurden im Nachgang an die Schlussbesprechung auf dem Korrespondenzweg bereinigt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amts- resp. Anstaltsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen**

### **Rechtsgrundlagen**

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)  
Exportrisikoversicherungsgesetz (SERVG, SR946.10)  
Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)  
Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG, SR 956.1)  
Obligationenrecht (OR, SR 220)  
Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1)  
Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)  
Verordnung über die Beglaubigung des nichtpräferenziellen Ursprungs von Waren (VUB, SR 946.31)  
Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V, SR 946.101)  
Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG, SR 961.01)  
Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG, SR 172.021)

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



## **Anhang 2: Abkürzungen und Glossar**

### **Abkürzungen**

ARE	Ausgleichsreserve
BBG	Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DBIR SECO	Interne Revision des SECO
DSES	Ressort Exportförderung / Standortpromotion
ECA	Export Credit Agency
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
FER	Fachempfehlungen zur Rechnungslegung
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
GS	Generalsekretariat
GV	Grundsätzliche Versicherungszusage
IFRS	International Financial Reporting Standards
IKS	Internes Kontrollsystem
I(K)T	Informations- und (Kommunikations)technologie
KEK	Kernkapital
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Lit.	littera (= Buchstabe)
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

OR	Obligationenrecht
RTK	Risikotragenden Kapital
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisations-verordnung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERVG	Bundesgesetz über die Schweizerische Exportförderung
SERV-V	Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VAG	Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung



## Glossar<sup>14</sup>

ARE	Ausgleichsreserve: Bilanzposition, die summiert mit dem RTK, dem KEK und dem Unternehmenserfolg das Kapital der SERV ergibt.
Engagement	Summe des mit dem Deckungssatz multiplizierten maximalen Kreditbetrags (inkl. der versicherten Zinsen für die Gesamtlaufzeit) aller gewährten Versicherungen und Garantien. Das Engagement wird per Stichtag berechnet. Kurz gesagt: Alle Versicherungspolicen.
Exposure	Engagement plus die Versicherungssumme der grundsätzlichen Versicherungs- und Garantiezusagen. Die Exposure wird per Stichtag berechnet. Kurz gesagt: Alle Versicherungspolicen und grundsätzlichen Versicherungszusagen.
GV	Eine Grundsätzliche Versicherungszusage kann vor Abschluss des zu versichernden Exportgeschäfts beantragt werden und ist gültig für sechs Monate. Sie verschafft Klarheit über die grundsätzliche Deckungsfähigkeit des Geschäfts sowie der zu erwartenden Prämie und trägt bei unveränderter Sach- und Rechtslage zur Verhandlungssicherheit bei. Anträge sollten frühzeitig gestellt werden, spätestens vor Risikobeginn.
KEK	Kernkapital: Erweiterter Risikopuffer, der aufgrund der Annahme errechnet wird, dass sich die zu bewertenden Elemente aller abgeschlossenen und im Rahmen eines prognostizierten Wachstums erwarteten neuen Versicherungsverträge sowie die Bilanzpositionen „Forderungen aus Schäden und Restrukturierungen“ und „Guthaben aus Umschuldungsabkommen“ auf der internen Ratingskala um eine Stufe verschlechtern werden.
Letter of Intent	In den USA gebräuchliche Bestätigung einer vorläufigen Bestellung, die unter gewissen Voraussetzungen noch endgültig erteilt werden soll. Im allg. Sprachgebrauch vorvertragliche, je nach Rechtsraum und Formulierung teilweise aber verbindliche "Absichtserklärung".
RTK	Risikotragendes Kapital: Dieses entspricht der versicherungsüblichen Position „Technische Rückstellungen“. Gemäss SERV-V sind Rückstellungen für noch nicht eingetretene Schäden jedoch nur als Eigenkapitalposition zu zeigen.
Verpflichtungsrahmen	Der Verpflichtungsrahmen enthält 75 % aller Zusagen für Garantien und Versicherungen plus die Summe aller Policen, wobei auf den Fremdwährungsverpflichtungen ein Zuschlag berechnet wird (25 % für Dollar, 6 % für Euro).

---

<sup>14</sup> Quellen Glossar: Geschäftsbericht 2015 der SERV (ARE, Engagement, Exposure, KEK, RTK), Broschüre SERV Kompakt Januar 2016 (GV), Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Letter of Intent, online im Internet (Lol), Diskussion mit SERV (Verpflichtungsrahmen)