

Staatliche Exportkreditagenturen im Wettbewerb

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Serv) ist wirtschaftlich gut positioniert – dies zeigt ein Benchmarking im Auftrag des Bundes. Angesichts einer immer offensiveren Industriepolitik anderer Staaten steht sie aber vor einem Dilemma. *Martin Gisiger, Andreas Klasen*

Abstract Staatliche Exportkreditagenturen spielen in allen Industrieländern eine wichtige Rolle. Ziel ist es, Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Exportwirtschaft in einem sich rasant wandelnden globalen Umfeld zu erhalten. Um Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Exportversicherungen abschätzen zu können, ist es in vielen Ländern üblich, ihre Instrumente im Rahmen eines internationalen Benchmarkings zu evaluieren. Ergebnisse einer Studie für die Schweiz zeigen, dass die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Serv) im globalen Vergleich in vielen Bereichen sehr gute bis exzellente Effizienzwerte erzielt. Gleichzeitig erscheint eine stetige Weiterentwicklung erforderlich, um auch mittel- und langfristig die Schweizer Exportwirtschaft erfolgreich zu unterstützen.

Der Aussenhandel ist für die Schweiz zentral: Warenexporte machen gemäss dem Bundesamt für Statistik über 40 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) aus. Nicht nur multinationale Konzerne, sondern auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) agieren in einem immer dynamischeren und herausfordernderen globalen Umfeld. Sie müssen sich einem vermehrt durch die Digitalisierung geprägten Konkurrenzkampf stellen. Daneben geben die Besteller in den Absatzmärkten verstärkt den Ton an, insbesondere was Finanzierungsbedingungen betrifft. Gleichzeitig ist Protektionismus in den ausländischen Absatzmärkten auf dem Vormarsch: Zum Schutz der Wirtschaft werden dort immer häufiger Importe beschränkt, oder die eigene Exportwirtschaft wird durch gezielte staatliche Massnahmen gefördert. Beispiele hierfür sind neben Importzöllen quantitative Einfuhrbeschränkungen, unnötig komplizierte technische Standards und Subventionen.

Wettbewerbsfaktor Finanzierung

Das Thema Finanzierung ist im Aussenhandel ein wichtiger Wettbewerbsfaktor. Grosse Bedeutung haben nicht nur Finanzierungskosten, sondern auch Laufzeit, Zeitpunkt der Kreditusage sowie Sicherheiten.¹ Indem Exportunternehmen ihren ausländischen Kunden Kredite anbieten, erhöhen sich die Chancen auf einen Auftrag. Der ausländische

Käufer kann die Zahlung des Kaufpreises über einen dem Investitionsvolumen und der wirtschaftlichen Nutzungsdauer angemessenen Zeitraum leisten.

Eine zentrale Rolle spielen staatliche Exportfinanzierungen. Regierungen füllen mit Exportkreditagenturen (ECA) Liquiditätslücken bei Marktversagen oder mindern Risiken aus dem Auslandsgeschäft. Exportkreditagenturen ermöglichen häufig erst den Zugang zu neuen Märkten, indem sie exportierende Unternehmen gegen Forderungsausfälle absichern. Dadurch können Exporteure Entwicklungs- und Schwellenländer erschliessen, ihre Marktabhängigkeiten reduzieren und Wirtschaftsbeziehungen auch in schwierigen Situationen aufrechterhalten.

Staatliche Exportkreditagenturen sind daher ein zentrales Instrument der Aussenwirtschaftsförderung, auch wenn sie meist als sogenannter Insurer of Last Resort betrachtet werden und insbesondere in der Schweiz subsidiär agieren.² Sie sind antizyklische Instrumente und haben beispielsweise in der globalen Finanzkrise 2008 eine zentrale Rolle gespielt. Die für die Exportwirtschaft spürbaren Auswirkungen der Corona-Krise haben viele Regierungen erneut dazu bewogen, teilweise erhebliche Veränderungen an den Instrumenten vorzunehmen. Dazu gehören unter anderem der Ausbau von Finanzierungsmöglichkeiten, Produktverbesserungen und mehr

Garantien für Betriebsmittelkredite. Innovationsdruck im Bereich Exportfinanzierung entsteht auch durch die wachsende Bedeutung der Klimapolitik.

Wichtiges Benchmarking

Staatliche Exportrisikoversicherungen sind Dienstleistungen mit Monopolcharakter.³ Da der Wettbewerb fehlt oder nur eingeschränkt spielt, ist es – im Vergleich zu einem Markt, wo der Wettbewerb spielt – schwieriger, Aussagen zu Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu machen. Einen Ausweg aus dieser Situation bietet das sogenannte Benchmarking, bei welchem Strategie, Organisationsstrukturen, Produkte oder Prozesse international verglichen werden.

Statt an einem idealen Zielbild orientieren sich moderne Benchmarking-Verfahren an der «relativen Effizienz». Das heisst, sie berücksichtigen wichtige Faktoren auf Input- und Output-Ebene und bewerten diese im Vergleich zu den erfolgreichsten teilnehmenden Organisationen.⁴ Zum Beispiel wird verglichen, mit wie vielen Mitarbeitenden (Input) wie viele Transaktionen und Volumina (Output) jährlich abgewickelt werden. Bei zahlreichen Exportkreditagenturen gehören externe Benchmarkingstudien inzwischen zum Standard. Zur Erfolgsmessung ihrer Exportrisikoversicherungen haben beispielsweise Dänemark, die Niederlande und Spanien seit 2017 umfassende Analysen durchführen lassen. Dazu verglichen sie Daten wie Mitarbeiterzahl, Versicherungsvolumen, geförderte Exporte oder Anzahl der unterstützten KMU mit Exportkreditagenturen anderer Industriestaaten.⁵

Strategische Ziele als Auslöser

Im Vergleich zu anderen europäischen Exportkreditagenturen agiert die Schweizerische

³ Schweizerische Eidgenossenschaft (2009).

⁴ Bogetoft (2012).

⁵ Siehe hierzu Klasen und Bärtil (2019) sowie EFQM (2019).

¹ Vgl. Chor und Manova (2012).

² Im Detail Gianturco (2001).

Exportrisikoversicherung (Serv) ordnungspolitisch zurückhaltend. So bietet sie keine direkte Finanzierung und keine Investitionsrisikoversicherung an. In ihrem Kerngeschäft, der Exportversicherung, agiert sie subsidiär. In den strategischen Zielen des Bundesrates für die Serv 2020 bis 2023 ist die langfristige Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zentral. Wettbewerbsvorteile sind immer relativ und hängen davon ab, wie die Mitspieler sich entwickeln.

Um die Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Exportrisikoversicherung zu klären, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) gemeinsam mit der Serv das Beratungsunternehmen TradeRx mit der Durchführung einer Benchmarkinganalyse beauftragt. Eine Zusammenfassung wurde im Februar 2021 veröffentlicht.⁶ Das Seco definierte gemeinsam mit TradeRx eine repräsentative Auswahl von Ansprech- und Vergleichspartnern. Darunter finden sich beispielsweise Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Dänemark, die Niederlande, Grossbritannien, Spanien, Südkorea und Japan. Für das Benchmarking wurden auch viele nicht öffentlich zugängliche Primärdaten erhoben, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten.

Serv mit guten Noten

Wie steht es um die Wettbewerbsfähigkeit der Serv? Im Vergleich mit anderen Exportkreditagenturen erzielt die Serv in zahlreichen Feldern sehr gute bis exzellente Ergebnisse. So sind ihre Ziele auf die übergeordnete Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz abgestimmt. Führung und Mitarbeitende gelten als kompetent und zukunftsorientiert. Der Serv-Verpflichtungsrahmen wurde auch

angesichts der Herausforderungen durch die Corona-Pandemie als ausreichend bewertet, um schweizerische Exporteure angemessen zu unterstützen. Weiter sind auch die Neuregelungen zur nationalen Wertschöpfung, welche der Bundesrat im Rahmen der Covid-Massnahmen auf 1. September 2020 eingeführt hat, im globalen Vergleich angemessen. Bei Transaktionszahlen und Versicherungsvolumina beweist die Serv besondere Leistungsstärke.

Verbesserungsfähig sind hingegen die Prozesse, welche die operationelle Ebene sowie die erfolgreiche Erneuerung der IT-Infrastruktur einschliessen. Bei der Kundenfeedback-Kultur werden ebenfalls Verbesserungen angeregt. Da das beschränkte Produktangebot der Serv im internationalen Vergleich im Mittelfeld einzuordnen ist, sollten einzelne Versicherungsprodukte stetig überprüft und angepasst werden. Die Gutachter empfehlen zudem neue und innovative Ansätze zur Kommunikations- und Distributionspolitik der Schweizerischen Exportrisikoversicherung.

Ordnungspolitisches Dilemma

Abschliessend lässt sich sagen: Die Serv hat im internationalen Vergleich mit anderen Exportkreditagenturen in zahlreichen Feldern sehr gute bis exzellente Ergebnisse erzielt. Will die Schweiz auch künftig nationale Unternehmen beim Export von Gütern und Dienstleistungen optimal unterstützen, wird sie allerdings zunehmend in einen Zielkonflikt geraten. Auf der einen Seite gilt es, den in der Schweiz breit anerkannten und tief verankerten Grundsatz der Subsidiarität zu wahren und damit Exportunterstützung als «Insurer of Last Resort» in einem sehr begrenzten, nicht wettbewerbsverzerrenden Rahmen zu leisten. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass Schweizer

Exportunternehmen aufgrund der stark ausgebauten Unterstützungsmassnahmen anderer Staaten einen systematischen Nachteil gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz erleiden.

Aus Sicht des Bundesrates ist die langfristige Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Serv zentral. Es ist ein strategisches Ziel der Schweiz, dass die Serv die Schweizer Exportwirtschaft und insbesondere KMU effizient unterstützt und auch in Zukunft international zur Spitzengruppe gehört. Das Benchmarking bietet daher eine wertvolle Grundlage, um am Anfang der strategischen Zielperiode 2020 bis 2023 die Weichen für notwendige Vertiefungen zu legen sowie operationelle Optimierungen durch die Serv selbst einzuleiten.



Martin Gisiger

Stellvertretender Ressortleiter Exportförderung/Standortpromotion, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Andreas Klasen

Professor für Internationale Betriebswirtschaft und Leiter Institute for Trade and Innovation, Hochschule Offenburg; Partner TradeRx

⁶ TradeRx (2021). Der Co-Autor dieses Beitrags, Andreas Klasen, ist massgeblich an der Studie beteiligt.

Literatur

Bogetoft, P. (2012). Performance Benchmarking.
Chor, D. und Manova, K. (2012). Off the Cliff and Back? Credit Conditions and International Trade During the Global Financial Crisis. *Journal of International Economics*. 87, 117–133.
EFQM (2019). The EFQM Model.

Gianturco, D. E. (2001). Export Credit Agencies. The *Union Giants of International Trade and Finance*.
Klasen, A. und Bärtl, M. (2019). Strategic Benchmarking – an ECA and Exim-Bank Best Practice Approach. *Berne Union Yearbook*. 2019, 148–151.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2009). *Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*.
TradeRx (2021). *SERV-Benchmarking 2020, Zusammenfassung*. Studie im Auftrag von Seco und Serv.