

Infrastrukturexporte: Schweiz stärkt ihre Position

Im Wettbewerb um Aufträge für grosse Infrastrukturprojekte unterstützen ausländische Regierungen ihre Exporteure oft mit weit ausgebauten Fördermassnahmen. Demgegenüber verbessert die Schweiz die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren – ohne dem Staat übermässige Risiken zu übertragen. *Martin Roth, Andreas Klasen*

Abstract Angesichts des grossen Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen weltweit unterstützen viele ausländische Regierungen ihre Exporteure mit Massnahmen wie politischer Flankierung, Netzwerkbildung und diversen Finanzierungsinstrumenten. Dies zeigt eine Studie von Professor Andreas Klasen von der Hochschule Offenburg im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft. Ergänzend zu den Anstrengungen der Industrie erleichtert die Schweiz den Zugang ihrer Wirtschaft zu ausländischen Infrastrukturgrossprojekten ebenfalls. Im Fokus steht eine enge Koordination zwischen der Industrie sowie den relevanten Stellen und Instrumenten des Bundes. Erste neuartige Förderansätze sind bisher insbesondere im Bereich der Exportrisikoversicherung (Serv) entwickelt und getestet worden.

Der weltweite Bedarf an Infrastrukturinvestitionen wird bis zum Jahr 2040 auf fast 90 Billionen Dollar geschätzt. Dabei hat sich das Umfeld für grosse Projekte in den vergangenen zwei Jahrzehnten erheblich verändert. Heute sind zahlreiche neue Wettbewerber aus China, Japan, Südkorea oder der Türkei im Bereich Infrastrukturexporte aktiv. Viele davon sind Generalunternehmer, sogenannte Engineering-Procurement-and-Construction-Firmen (EPC), die den Kunden schlüsselfertige Lösungen anbieten.¹ Zudem sind die Verhandlungen härter geworden, denn die Käufer diktieren in zunehmendem Masse die Preise und machen Vorgaben zu lokalen Produktionsanteilen sowie zur Finanzierung.

Der riesige Investitionsbedarf ist eine Chance für Investoren, Auftragnehmer, Betreiber und Anbieter. Das gilt auch für Schweizer Firmen, die Infrastrukturleistungen exportieren. Dazu gehören beispielsweise Schienenfahrzeugbauer, Energie- und Umwelttechnikunternehmen. Über EPC-Generalunternehmer verfügt die Schweiz allerdings kaum mehr. Die grosse Mehrheit der Schweizer Firmen und vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können keine Gesamtverantwortung für Grossprojekte im Ausland übernehmen. In der Regel positionieren sich Schweizer

Exporteure daher mit Komponenten oder Ingenieurleistungen als Zulieferer von ausländischen EPC-Generalunternehmern und deren Unterakkordanten.

Um ihren Exporteuren den Zugang zu Grossprojekten zu erleichtern, unterstützen viele Regierungen ihre Exporteure mit teils weitreichenden Fördermassnahmen. Sie unterstützen sie politisch, schaffen nationale Wirtschaftsnetzwerke und bauen ihre Instrumente zur Versicherung und Finanzierung von Exporten aus. Darüber hinaus stellen sie immer öfter auch Finanzierungsinstrumente der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung.

Wie machen es andere?

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) hat Andreas Klasen von der Hochschule Offenburg untersucht, über welche Fördermassnahmen ausgewählte Handelspartner der Schweiz verfügen.² Insgesamt gibt es grosse Unterschiede, und die Massnahmen sind oft industriepolitisch geprägt. Deutschland agiert beispielsweise vergleichsweise zurückhaltend – hat jüngst aber die Geschäftsstelle «Strategische Auslandsprojekte» beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingerichtet. Diese ist nahe beim Ausschuss angesiedelt, der sich um die Exportrisikoversicherung kümmert.

So erhält die Geschäftsstelle früh Kenntnis über geplante Grossprojekte.

Das Vereinigte Königreich wiederum agiert sehr strategisch und handelt nach den vier Stufen «Ermutigung, Information, Vernetzung und Finanzierung». Italien tritt ebenfalls proaktiv auf und kombiniert diverse staatliche Instrumente. Auch in Japan geniessen Infrastrukturexporte eine hohe politische Priorität. Unter Premierminister Shinzo Abe profitieren Exportunternehmen von Lobbying auf höchster Ebene. Der japanische Staat hilft mit, wenn es darum geht, Projekte zu generieren und Konsortien zu bilden. Zudem stellt er breit aufgestellte öffentliche Exportfinanzierungen, Exportrisikoversicherungen und Instrumente der Entwicklungshilfe zur Verfügung.³ Auch Südkorea setzt zahlreiche finanziell aufwendige Massnahmen ein, über welche die Schweiz nicht oder nicht im gleichen Ausmass verfügt.

«Team Sweden»

Als Vorbild für einige Länder gilt Schweden, welches auf ein strategisches «Eco(n)system»⁴ setzt: Seit 2015 formulieren diverse staatliche und private Organisationen gemeinsame Ziele, um sich bei ihren Auslandaktivitäten untereinander abzustimmen, sich zu vernetzen und einheitlich aufzutreten. So arbeiten beispielsweise der Exportförderer Business Sweden, die beiden Exportkreditagenturen EKN und SEK sowie der Entwicklungsfinanzierer Swedfund zusammen. Bei Bedarf kommen auch andere Organisationen wie die Tourismus-Förderorganisation Visit Sweden hinzu.

Die Zusammenarbeit in Schweden geht weit über den Zugang zu Infrastrukturprojekten hinaus und wird zusätzlich mit der Dachmarke «Team Sweden» unterstützt. Die-

¹ Vgl. World Bank (2019); Uner, Cavusgil und Cavusgil (2018) sowie Picha, Tomek und Löwitt (2015).

² Klasen (2019).

³ Vgl. Yoshimatsu (2017).

⁴ Vgl. Meyer und Klasen (2013), Klasen (2020) sowie Valaskivi (2016).



Im Zuge des Grossprojekts «Grand Paris Express» wird derzeit das Pariser U-Bahn-Netz erweitert.

se wird auch bei Delegationsbesuchen sowie Missionen und Projekten im Ausland genutzt.

Was tut die Schweiz?

In der Schweiz soll weiterhin primär die private Initiative erleichtert und ergänzt werden. Das heisst, dass die Projektidentifikation in der Regel auf privater Basis erfolgt oder die Exporteure anderweitig Eigeninitiative ergreifen, bevor sie staatliche Fördermassnahmen einsetzen. Dabei gibt es aber insbesondere bei der Koordination Optimierungspotenzial, wie die Studie zeigt: Das Wissen über Grossprojekte im Ausland, die dortigen Rahmenbedingungen, EPC-Generalunternehmer, Finanzierungslösungen sowie über die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Exporteure ist über diverse Akteure verteilt. Neben den Wirtschaftsverbänden sind unter anderem der Exportförderer Switzerland Global Enterprise (S-GE), die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Serv) sowie verschiedene Stellen der Bundesverwaltung – inklusive der Schweizer Botschaften und des Swiss Business Hub – involviert.

Die bestehenden Koordinationsgremien und Mechanismen umfassen in der Schweiz nicht alle relevanten Akteure. Das hat zur Fol-

ge, dass die vorhandenen Kenntnisse über Grossprojekte nicht genügend gebündelt werden können. Auch ist es schwierig, gemeinsame Prioritäten festzulegen. Ende 2019 hat der Bundesrat deshalb Massnahmen ergriffen, um die Schweizer Exportwirtschaft zu stärken. Im Fokus steht dabei eine enge Koordination zwischen sämtlichen relevanten Akteuren.⁵

Zentrale Koordinationsstelle

Neu steht beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) eine zentrale Koordinationsstelle (ZKS) zur Verfügung. Diese verfolgt das Ziel, Opportunitäten und Bedürfnisse der Schweizer Unternehmen bei Grossprojekten im Ausland frühzeitig zu erkennen. Die ZKS soll primär als Netzwerk-Koordinator agieren. Sie hat den Auftrag, staatliche Unterstützungsmöglichkeiten bei den Unternehmen bekannter zu machen. Beispiele sind das «Mapping» bestehender Massnahmen sowie weitere Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen. Ausserdem soll die ZKS schweizerische Vertretungen und Fachämter im Sinne eines «Coachings» unterstützen.

⁵ Bundesrat (2019).

Analog zum «Team Sweden» scheint zudem ein «Team Switzerland»-Ansatz prüfenswert: Indem relevante Bundesstellen und Privatwirtschaft besser zusammenwirken, soll Schweizer Firmen der Zugang zu attraktiven Infrastrukturgrossprojekten im Ausland erleichtert werden. Darüber hinaus will der Bundesrat zielgerichtete Unterstützungsmassnahmen in Bereichen wie der Wirtschaftsdiplomatie, der Exportrisikoversicherung und -förderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit in die Wege leiten. Dazu hat er eine Arbeitsgruppe unter Einbezug von Wirtschaft, Serv, S-GE und weiteren Akteuren eingesetzt.

Pathfinding-Ansatz

Die Serv spielt mit «Letters of Intent» und «grundsätzlichen Versicherungszusagen» in einer frühen Phase von Infrastrukturprojekten eine wichtige Rolle. Sie unterstützt schon jetzt Grossprojekte bis in den höheren dreistelligen Millionenbereich und erleichtert Zulieferungen. Mit einem neuen Ansatz – dem sogenannten Pathfinding – will sie die Vertriebs- und Marketinganstrengungen gemäss

dem Vorbild von Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Italien oder Kanada auf Banken und EPC-Generalunternehmer sowie Importeure in ausgewählten Käufermärkten ausweiten. So kann die Serv potenziellen Käufern aufzeigen, wie diese eine attraktive Finanzierung sicherstellen und Schweizer Produkte und Dienstleistungen integrieren können.

Nach einer ersten Prüfung potenzieller Projekte beziehungsweise der Abnehmer erhalten interessierte Exporteure dann in Zusammenarbeit mit Fachverbänden und S-GE die Möglichkeit, im Rahmen von «Matchmaking-Veranstaltungen» mit dem EPC-Generalunternehmer in Kontakt zu treten. Diese Veranstaltungen finden in der Schweiz statt und erleichtern so die Teilnahme von KMU. Im Jahr 2019 fanden zwei solche «Matchmaking»-Veranstaltungen statt, die auf reges Interesse gestossen sind.

Besseres Zusammenspiel

Im Kontext von Grossprojekten leistet der Exportförderer S-GE ebenfalls wirkungsvolle Unterstützung – etwa indem er Kontakte vermittelt und Messebeteiligungen ermöglicht. Ein Beispiel ist die letztjährige Delegationsreise im Rahmen des französischen Bahninfrastrukturprojekts «Grand Paris Express», die Schweizer Fir-

men erfolgreich in Kontakt mit Entscheidungsträgern und EPC-Generalunternehmern brachte. Das Projekt sieht im Grossraum Paris ein Netz von sechs fahrerlosen U-Bahn-Linien mit 68 Bahnhöfen vor.

Weiter bestehen in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise Möglichkeiten, den Zugang von Schweizer Industrieunternehmen zu öffentlichen Beschaffungen der Internationalen Finanzierungsinstitutionen (IFI) zu verbessern. Schliesslich soll die ZKS künftig mithelfen, dass Schweizer Anbieter bei Bedarf noch gezielter mit wirtschaftsdiplomatischen Massnahmen unterstützt werden.

Die beschriebenen Massnahmen in der Schweiz haben das Ziel, dass relevante Bundesstellen und die Privatwirtschaft noch besser zusammenwirken. Schweizer Firmen soll so der Zugang zu attraktiven Infrastrukturgrossprojekten im Ausland erleichtert werden. Die Aktivitäten werden vorerst im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Mandate und der vorhandenen Budgets umgesetzt. Resultate aus der Umsetzungsanalyse wird das Seco bis Ende Jahr vorlegen. Dann soll über deren Weiterführung beziehungsweise deren Verstärkung und Ausweitung entschieden werden. Der Blick auf ausländische Beispiele kann dabei nützliche Hinweise und Ideen liefern. Nicht nur in Zei-

ten wachsender wirtschaftlicher Konflikte tut man jedoch gleichzeitig gut daran, den extensiven Einsatz von staatlichen Instrumenten, wie ihn andere Länder praktizieren, auch kritisch zu hinterfragen.



Martin Roth

Leiter Ressort Exportförderung/Standortpromotion, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Andreas Klasen

Professor für Internationale Betriebswirtschaft und Leiter des Institute for Trade and Innovation, Hochschule Offenburg

Literatur

- Bundesrat (2019). Besserer Zugang zu ausländischen Infrastrukturgrossprojekten, Medienmitteilung vom 13.11.2019.
- Klasen, A. (2019). Public Support for Infrastructure Projects, TradeRx, Bericht im Auftrag des Seco.
- Klasen, A. (2020). Staatliche Finanzierung für innovative Exportunternehmen. In: Graumann, M., Müller, A. und Weiss H.-J. (Hrsg.): Innovationen für eine digitale Wirtschaft. Wiesbaden, Springer, 199–224.
- Meyer, H. und Klase, A. (2013). What Governments Can Do to Support Their Economies: The Case for a Strategic Ecosystem. *Global Policy*. 4(Suppl. 1), 1–9.
- Picha, J., Tomek, A. und Löwitt, H. (2015). Application of EPC Contracts in International Power Projects. *Procedia Engineering*. 123, 397–404.
- Uner, M. M., Cavusgil, E. und Cavusgil, S. T. (2018). Build-Operate-Transfer Projects as a Hybrid Mode of Market Entry: The Case of Yavuz Sultan Selim Bridge in Istanbul. *International Business Review*. 27, 797–802.
- Valaskivi, K. (2016). Circulating a Fashion: Performance of Nation Branding in Finland and Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy*. 12(2–3), 139–151.
- World Bank (2019). *Global Economic Prospects: Heightened Tensions, Subdued Investment*. Washington, DC.
- Yoshimatsu, H. (2017). Japan's Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals Through Developmental Means. *Pacific Review*. 30(40), 494–512.